



a_{nalisi delle politiche}

IL PROGRAMMA ATTUATIVO REGIONALE
DEL FONDO DI SVILUPPO E COESIONE E LO SVILUPPO
VEICOLATO DA INTERVENTI NEL CAMPO DEI TRASPORTI
POLITICHE DI INVESTIMENTO NELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO

Il Settore Programmazione Negoziata svolge attività di programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche dedicate allo sviluppo socio - economico e al riequilibrio territoriale finanziate con le risorse aggiuntive nazionali e regionali intersettoriali, attuate con strumenti di programmazione negoziata.

La Direzione Trasporti, Infrastrutture, Mobilità, Logistica svolge attività in materia di pianificazione del sistema dei trasporti e coordinamento dell'attuazione del piano regionale dei trasporti; pianificazione del sistema della logistica; piano regionale per la sicurezza stradale , programmi attuativi ed interventi collegati; sistema informativo trasporti ed infomobilità; progetti di innovazione tecnologica applicata ai trasporti; monitoraggio organizzato degli interventi infrastrutturali e dei processi di mobilità delle persone e delle cose; infrastrutture ferroviarie ed impianti fissi di trasporto; coordinamento, tramite la struttura SETIS, delle competenze regionali per la realizzazione delle grandi infrastrutture definite strategiche dalla Giunta Regionale; coordinamento delle competenze regionali per la realizzazione, da parte dello Stato, di interventi infrastrutturali; aeroportualità regionale; piani di investimento sulle ferrovie regionali; piani di recupero delle ferrovie dismesse; piani pluriennali di investimenti sulla viabilità; programmazione operativa e coordinamento dell'attuazione degli interventi sulla viabilità; mobilità ciclistica e parcheggi; trasporto pubblico regionale e locale; programmazione dei servizi ferroviari; analisi economiche e finanziarie nel sistema del trasporto pubblico locale; promozione del trasporto pubblico locale e controllo della qualità dei servizi; piani di investimento in materiale rotabile; infrastrutture intermodali ed autotrasporto merci; navigazione interna, demanio e portualità; collegamenti ferroviari ad Alta Capacità; collegamenti autostradali; promozione di strumenti finanziari per la realizzazione degli interventi pianificati.

La collana Analisi e Studi della Direzione Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia, nasce con l'Accordo di Programma Quadro sottoscritto con il Ministero dello Sviluppo Economico per la realizzazione di Azioni di Sistema.

L'iniziativa è tesa alla progettazione e alla realizzazione di azioni che si pongono la finalità di supportare un processo di riforma in atto, di intervenire a correggere disfunzionalità o deficit di competenze; il fine è quello di contribuire a qualificare il sistema istituzionali rispetto a politiche nuove o a modalità di attuazione che risultano particolarmente complesse.

Direttore Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia: **Livio Dezzani**
Responsabile dell'Accordo di Programma Quadro "Azioni di Sistema", Dirigente Settore Programmazione Negoziata: **Alfonso Facco**
Responsabile Analisi e Studi : **Valentina Torta**
Comunicazione esterna e diffusione: **Rita Santisi**
Segreteria del Settore: **Clara Durbiano**



Finito di stampare: Gennaio 2013

"Analisi e Studi" è pubblicata anche in formato elettronico all'indirizzo:
<http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/materiale-informativo-e-pubblicazioni.html>



Il Programma Attuativo Regionale del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) e lo sviluppo veicolato da interventi nel campo dei trasporti

**Politiche di investimento nelle
infrastrutture di trasporto**

Rapporto di Ricerca

Indice

	Pag.
Executive Summary/Sintesi della ricerca	3
Introduzione. Il contesto e gli obiettivi della ricerca	7
1. Presupposti della ricerca e domande del committente	9
Parte Prima. Investimenti per trasporti e infrastrutture: programmazione finanziamento e realizzazione	13
1. Il ruolo delle infrastrutture di trasporto per lo sviluppo del territorio	15
2. La programmazione e il finanziamento a livello regionale: aspetti di <i>governance</i>	17
3. Le infrastrutture negli obiettivi della programmazione regionale 2007-2013	24
4. Conclusioni	31
Parte Seconda. L'approfondimento empirico	33
1. Il caso della Pedemontana piemontese	35
1.1 Il contesto socio-economico di riferimento	35
1.2 L'antefatto	42
1.3 Il progetto e lo stato di avanzamento del suo iter	58
1.4 Il valore della Pedemontana del Nord Piemonte	75
1.5 Conclusioni: apprendere dall'esperienza	84
2 Il completamento della metropolitana torinese	87
2.1 Il contesto	89
2.2 L'antefatto	91
2.3 Il progetto e lo stato di avanzamento del suo iter	99
2.4 Il valore della metropolitana del futuro: il progetto della linea 2	128
2.5 Conclusioni: apprendere dall'esperienza	146
Riferimenti bibliografici generali	148
Riferimenti bibliografici dei casi studio	150

Summary intesi

At regional level, **transport policies** play a primary role in the economic and social development, influencing the location of production plants and the competitiveness of the territories, and guaranteeing citizens the right to mobility. Moreover, the economic and environmental impact of transports infrastructures exceeds often the administrative boundaries, generating, positive or negative externalities.

The following work, in light of that, aims to provide a conceptual and operational framework of characteristics and problems in transport infrastructures investments, focusing on issues concerning governance and planning, with particular reference to PAR-FAS¹.

The goal is to identify the emerging problems in transports policies and to provide some policy advices. In the crisis of public finance, as a matter of facts, coordination across levels of government is essential for targeting investment priorities, ensuring coherence in fiscal policy and facilitating the implementation of regional strategies .

The research, ended in May 2012, is the result of a work setting and group discussion by a IRES working group composed by Stefano Piperno (Ires, research coordinator), Cristina Bargerò (Ires Piemonte), Davide Barella (Ires Piemonte) Cristina Cabodi (Officina e

Territorio), Alessia Toldo (Officina e Territorio), Alberta De Luca (Officina e Territorio) e Angela Mazzoccoli.

The drafting of the report was made by Cristina Bargerò.

In ambito regionale, la **politica dei trasporti** assume un ruolo di primaria importanza, in quanto incide su aspetti sia economici, influenzando la localizzazione degli insediamenti produttivi e la competitività dei territori, sia sociali, garantendo ai cittadini il diritto alla mobilità. Inoltre l'impatto economico ed ambientale degli interventi in tale settore supera, spesso, i confini amministrativi del territorio in cui vengono progettati e finanziati, generando, a seconda dei casi, esternalità positive o negative.

Il seguente lavoro, alla luce di tali considerazioni , si pone l'obiettivo di fornire un framework sia concettuale che operativo delle caratteristiche e delle problematiche relative agli investimenti in infrastrutture e trasporti, soffermandosi sugli aspetti che riguardano governance e programmazione, con riferimento in particolare al PAR-FAS. L'obiettivo è quello di individuare le maggiori criticità emerse nell'attuazione di tali politiche e di fornire alcuni indirizzi di policies, alla luce anche dell'attuale situazione di scarsità di risorse da parte della finanza pubblica.

L'appendice, invece, si concentra su due casi studio nel PAR-FAS che rappresentano esempi di interventi in

¹ Modificato in PAR-FSC (Fondo di Sviluppo e Coesione) dal D. Lgs. n.88 del 2011

cui entrano in gioco diversi strumenti di programmazione e livelli di *governance*, individuati sulla base di criteri che tengono conto sia delle modalità di trasporto, sia del loro stato di avanzamento e della tipologia di attori e di criticità coinvolti.

La ricerca, ultimata nel maggio del 2012, è frutto di un lavoro di impostazione e discussione collettiva da parte di un gruppo di lavoro dell'IRES composto da Stefano Piperno (Ires, coordinatore della ricerca), Cristina Bargerò (Ires Piemonte), Davide Barella (Ires Piemonte), Cristina Cabodi (Officina e Territorio), Alessia Toldo (Officina e Territorio), Alberta De Luca (Officina e Territorio) e Angela Mazzoccoli.

La stesura del rapporto è stata curata da Cristina Bargerò.

Nella ricostruzione dei casi studio è stato fondamentale l'apporto dei testimoni privilegiati ovvero di coloro che nel tempo hanno seguito le vicende della Pedemontana Piemontese e del completamento della Metropolitana di Torino. In particolare si ringrazia il personale della Direzione Trasporti, Infrastrutture, Mobilità e Logistica della Regione Piemonte e gli intervistati: Giancarlo Guiati (Infra.To), Cesare Paonessa (Agenzia per la Mobilità Metropolitana), Giacomo Leonardi (Comune di Torino), Daniela Grogna (Comune di Torino), Gianfranco Pirrello (Comune di Collegno), Lorenzo De Cristofaro

(Comune di Collegno), Adriano Sozza (Comune di Rivoli), Alessandro Berlincioni (Federazione Italiana Agenti Mediatori di Affari), Alessandro Cherio (Collegio Costruttori Edili-ANCE Piemonte), Carla Ferrari (Equiter - Intesa San Paolo), Alberto Eicholzer (Equiter - Intesa San Paolo), Luca Staricco (Politecnico di Torino), Antonella Villa (C.A.P.), Nicola Dinnella (C.A.P.), Maurizio Deiana (SATAP S.p.A Torino-Milano), Orazio Scanzio (Provincia di Biella), Isa Conti (Provincia di Biella), Giorgio Gaietta (Provincia di Vercelli), Cristina Manara (Confindustria Piemonte).



Introduzione

**IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI
DELLA RICERCA**

1. Presupposti della ricerca e domande del committente

Il lavoro si riallaccia ad uno studio di valutazione dell'Intesa Istituzionale di programma Stato Regione Piemonte completato nel 2006. Alla fine di quello stesso anno la Regione Piemonte ha siglato uno specifico Accordo di programma quadro (APQ) finalizzato a svolgere "Azioni di sistema di carattere innovativo a supporto della governance, delle attività di programmazione, di verifica e di valutazione dell'Intesa istituzionale di programma Stato-Regione Piemonte". L'accordo mira a supportare la programmazione degli interventi, l'attuazione degli stessi e la loro gestione finanziaria nonché la verifica dei risultati raggiunti.

L'accordo costituisce una iniziativa che può favorire lo sviluppo di alcuni approfondimenti tematici relativamente ad alcune tendenze generali delle politiche pubbliche nel nostro paese, già analizzate in precedenti studi dell'IRES:

- crescita delle politiche multi-livello;
- crescita delle politiche intersettoriali;
- produzione di politiche a mezzo di contratti (programmazione negoziata).

In particolare, nell'ambito di tale APQ, si intende sviluppare e realizzare un

approfondimento conoscitivo² in relazione agli investimenti in infrastrutture e trasporti che interesseranno il Piemonte per supportare le Istituzioni coinvolte.

In ambito regionale, la politica dei trasporti assume un ruolo di primaria importanza, in quanto incidono su aspetti sia economici, influenzando la localizzazione degli insediamenti produttivi e la competitività dei territori, sia sociali, garantendo ai cittadini il diritto alla mobilità. Inoltre l'impatto economico ed ambientale degli interventi in tale settore supera, spesso, i confini amministrativi del territorio in cui vengono progettati e finanziati, generando, a seconda dei casi, esternalità positive o negative.

Gli investimenti nel settore dei trasporti stanno assumendo profili di complessità crescente, in quanto il policy maker deve tenere conto di molteplici fattori che includano l'impatto dei sistemi di trasporto come stimolo alla crescita e nel contempo anche come costo e gli effetti sull'ambiente e sulla qualità della vita delle aree servite. La letteratura economica, a partire da fine anni '80 ha iniziato ad indagare sulle connessioni tra dotazione infrastrutturale e crescita economica, dimostrandone un impatto positivo.

² Il lavoro è stato svolto in stretta collaborazione con la Direzione Trasporti, Infrastrutture, Mobilità e Logistica della Regione Piemonte.

Si tratta di una politica che coinvolge un rilevante numero di attori pubblici (i vari livelli di governo), “formalmente” privati (come l’ANAS s.p.a) e sostanzialmente privati (le imprese di costruzione, le concessionarie di pubblico servizio). Recenti studi OECD (Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis, 2011) evidenziano come uno dei nodi delle politiche regionali sia costituito dalla necessità di coordinamento a livello orizzontale (tra i diversi settori regionali) e verticale (tra i diversi livelli di governo). Nel caso dei trasporti si tratta di una politica multilivello, in cui entrano in gioco problemi di coordinamento (*governance*). L’intervento pubblico si esplica attraverso il finanziamento e la gestione delle infrastrutture viarie e ferroviarie e la gestione dei servizi di trasporto pubblico su gomma e ferroviario. Date tali premesse, diventa fondamentale individuare almeno i principali profili di *governance* delle politiche regionali dei trasporti nelle sue diverse componenti e complessivamente.

I recenti indirizzi proposti dalla programmazione regionale dei trasporti, ravvisabili anche nelle linee generali del PAR-FAS 2007-2013 seguono essenzialmente due filoni: uno tradizionalmente legato alle politiche infrastrutturali, l’altro alla mobilità sostenibile. In realtà, le politiche e gli interventi in cui si declinano i due filoni sono strettamente correlati. Entrambi perseguono, infatti, gli obiettivi di accessibilità e sostenibilità della mobilità, intesi come assi strategici per lo

sviluppo socio-economico e territoriale della Regione, in coerenza con le priorità comunitarie (peraltro riconfermate anche dal DPEFR 2010-2012).

Questo approccio richiede l’attuazione di un modello di *governance* multilivello basato sull’integrazione verticale e orizzontale dei soggetti istituzionali, delle politiche, degli strumenti settoriali e sulla partecipazione dei diversi stakeholders. Si tratta quindi di realizzare un processo altamente innovativo, rispetto agli approcci tradizionali al tema, articolandolo strutturalmente e organizzandolo secondo ambiti territoriali.

La Programmazione regionale 2007-2013, entro cui si inserisce il PAR FAS 2007-2013 ha come obiettivo il miglioramento della competitività e della coesione interna del Piemonte, in coerenza sia con quanto stabilito a livello di Unione Europea circa la politica regionale, sia delle priorità esplicitate nel Quadro Strategico Nazionale (QSN). Le priorità della programmazione regionale, al fine di perseguire gli obiettivi di competizione e coesione territoriale, riguardano in larga misura aspetti infrastrutturali. In particolare, viene posto l’accento sulla necessità di integrare il Piemonte nelle reti europee, promuovendo l’accessibilità al di fuori dei grandi centri urbani attraverso trasporti pubblici urbani eco-sostenibili e realizzando infrastrutture di contesto per lo sviluppo territoriale (servizi ambientali, mobilità sostenibile, accessibilità alle reti, servizi energetici e idrici).

Il PAR FAS 2007-2013, che si declina in due azioni cardine, una relativa a reti infrastrutturali e logistica, l'altra alla mobilità sostenibile, agisce pertanto in termini di integrazione e completamento dell'azione condotta dai fondi strutturali. Esso si concentra negli interventi volti alla realizzazione di infrastrutture e all'attivazione di servizi che, pur fondamentali per l'attuazione su base regionale della strategia di crescita e di occupazione definita in sede di Unione Europea, non possono trovare copertura finanziaria attraverso gli ormai tradizionali strumenti di programmazione cofinanziati dalle risorse europee.

Il PAR FAS, quindi, in relazione ai suoi diversi ambiti di intervento può intervenire:

- sui medesimi ambiti e sulle medesime linee di intervento previste dalla corrispondente programmazione operativa comunitaria, rafforzandone l'intensità di azione;
- su ambiti differenti, ai fini dell'integrazione territoriale o tematica di tali linee di intervento.

Nel contempo, il PAR FAS contiene significative connessioni con le strategie e le iniziative avviate nel precedente periodo di programmazione del Fondo Aree Sottoutilizzate (2000-2006). Sotto questo profilo, il PAR FAS prosegue programmi e progetti promossi attraverso precedenti Accordi di Programma, laddove le linee di azione

da essi promossi siano coerenti con le strategie della rinnovata politica regionale e/o necessitino di risorse per portare a compimento progettualità ritenute di significativa rilevanza. In linea generale, le linee di azione promosse attraverso il PAR FAS possono svolgere il ruolo di completamento o di integrazione sia con le iniziative avviate nella precedente stagione del Fondo Aree Sottoutilizzate (2000-2006), sia con le progettualità e le azioni promosse dagli altri strumenti operativi di politica regionale, in un reticolo non sempre chiaro di *governance* e programmazione.

Questo lavoro, alla luce di tali considerazioni, si pone l'obiettivo nel paragrafo 2 di fornire un framework sia concettuale che operativo delle caratteristiche e delle problematiche relative agli investimenti in infrastrutture e trasporti, soffermandosi in particolare sugli aspetti che riguardano *governance* e programmazione.

L'appendice, invece, si concentra su due interventi contenuti nel PAR-FAS, che rappresentano esempi di interventi in cui entrano in gioco diversi strumenti di programmazione e livelli di *governance*, individuati sulla base di criteri che tengono conto sia delle modalità di trasporto, sia del loro stato di avanzamento e della tipologia di attori e di criticità coinvolti.

1

**INVESTIMENTI PER TRASPORTI
E INFRASTRUTTURE: PROGRAMMAZIONE,
FINANZIAMENTO E REALIZZAZIONE.**

1. Il ruolo delle infrastrutture di trasporto per lo sviluppo del territorio

La letteratura economica ha iniziato ad occuparsi del legame tra sviluppo infrastrutturale ed economico soprattutto a partire dagli anni '80, anche se negli Stati Uniti, già negli anni '60 Fogel e Fishlow evidenziarono l'impatto sulla crescita, connesso allo sviluppo della rete ferroviaria americana. Da fine '80 in poi (Aschauer, 1989, Morrison e Schwartz, 1996; Paul, 2003) vi è una condivisa diffusa, da parte degli studiosi per cui la crescita economica nel lungo periodo sia in funzione della dotazione infrastrutturale di un paese, attraverso la riduzione dei costi di produzione, l'aumento della produttività dei fattori privati e gli effetti spillovers.

Il "valore" degli investimenti nel settore dei trasporti va ad incidere su diversi aspetti: sotto il profilo dello sviluppo economico, consentendo miglior efficienza attraverso una sostanziale riduzione dei costi di produzione, connessa a minori costi di trasporto delle persone e delle merci e ad un

risparmio nel tempo di viaggio, favorendo l'attrazione di investimenti per nuove localizzazioni produttive; dal punto di vista dell'ambiente riducendo le emissioni da un lato, ma provocando dal versante opposto un maggior impatto sul consumo del territorio; per quanto concerne il welfare incidendo sulle scelte abitative, sugli spostamenti e sulle preferenze dei consumatori; riguardo alla pianificazione incidendo sui piani di sviluppo urbano e rurale e sulla connettività del territorio. Anche recenti studi della Banca d'Italia (2011) mostrano effetti positivi delle infrastrutture sui tassi di crescita del territorio. A livello macroeconomico, infatti, le spese per investimenti effettuate in gran parte dalla pubblica amministrazione aumentano la domanda aggregata e quindi della produzione d'equilibrio, con il classico effetto keynesiano di moltiplicatore del reddito. A livello microeconomico, invece, i benefici dovrebbero ricadere sulle imprese locali, traducendosi in una riduzione dei costi di trasporto, nella probabile creazione di nuovi poli produttivi e in una maggiore competitività.

Tabella 1 Legami teorizzati tra investimenti nei trasporti e sviluppo economico.

SVILUPPO ECONOMICO	SVILUPPO SOCIALE
<i>Miglior efficienza</i>	Erosione di spazi pubblici/ servizi sociali e ricreativi
Risparmio nel tempo di viaggio	Sicurezza
Riduzione della congestione	Spostamenti
Accessibilità	Convenienza delle abitazioni
<i>Diminuzione dei costi</i>	Preferenze dei consumatori

Costi di trasporto di passeggeri e merci	Impatto sulla salute
Costi di produzione	PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO
Costi dei servizi pubblici	Sviluppo urbano e suburbano
<i>Creazione di posti di lavoro e stimolo all'edilizia</i>	Sviluppo delle campagne
Attrazione di investimenti e di forze lavoro qualificate	Sviluppo di network di trasporti
Impatto sull'economia locale e regionale	
SVILUPPO AMBIENTALE	
Impatto sull'inquinamento	
Impatto sul consumo di suolo	

Fonte: Choan 2011.

Tuttavia, vi è un filone di studi più scettico riguardo all'ampiezza dell'impatto degli investimenti infrastrutturali sullo sviluppo economico. Banister e Berecham (2001) sostengono, infatti, che tale relazione diventa tanto più complessa quanto i meccanismi e le priorità di policy e di finanziamento non siano chiaramente orientati. Anche Flyvbjerg (2008) sostiene che, spesso, le politiche dei trasporti siano caratterizzate da un eccesso di ottimismo e da un travisamento strategico, legato a una "pianificazione fallace". Le analisi empiriche mostrano come una grossa fetta dell'effetto della spesa per investimenti infrastrutturali sulla crescita di lungo periodo derivi soprattutto dalla spesa pubblica erogata in modo coordinato per livello di governo in senso sia verticale sia orizzontale.

Anche i già citati studi della Banca d'Italia (2011) mostrano come le economie di network e l'intensità degli

effetti di spillover spaziale siano proprio influenzate dal grado di "coordinamento" tra i policy makers nelle decisioni relative alla tempistica e alla localizzazione degli investimenti. Sono proprio le caratteristiche delle reti di trasporto che rendono necessario il coordinamento degli investimenti in infrastrutture e della loro gestione. Infatti, tale tipologia di investimenti può modificare la distribuzione delle attività economiche tra le regioni, alcuni studi mostrano il rischio di avere un eccesso di infrastrutture in aree vicine e in qualche modo in concorrenza tra loro, ad esempio nell'attrarre investimenti privati, senza un adeguato livello di cooperazione e coordinamento nelle decisioni di spesa (Haugwout, 2002; Romp e de Haan, 2005). Il coordinamento tra attori diventa, quindi, necessario qualora si voglia incrementare quella tipologia di spesa in grado di massimizzare il benessere complessivo piuttosto che quello di singole aree (Schiff e Winters, 2002; Cárcamo-Díaz e Goddard, 2003).

2. La programmazione e il finanziamento a livello regionale: aspetti di governance

L'intervento pubblico nel settore dei trasporti si esplica attraverso la programmazione, il finanziamento e la gestione delle infrastrutture viarie e ferroviarie e la gestione dei servizi di trasporto pubblico su gomma e ferroviario. Le politiche infrastrutturali dei trasporti a livello regionale coinvolgono diverse tipologie di investimenti, distinguibili in base all'entità delle risorse richieste, alle procedure attuative e per la dimensione spaziale l'impatto che va da una scala internazionale ad una locale.

In queste fasi sono coinvolti diversi livelli di governo, in un complicato intreccio di governance, che vede, talora, sovrapporsi interessi di carattere nazionale e locale ed interagire norme di carattere trasportistico, ambientale e di tutela della concorrenza.

Infatti, la progettazione, che incide in misura significativa su singoli territori, non solo richiede una negoziazione politica con i rappresentanti locali e il consenso delle parti coinvolte, ma spesso si confronta anche con la presenza, in capo alle organizzazioni locali, di un rilevante potere in merito alle scelte.

Gli interventi in materia di trasporti impattano anche a livello ambientale, ponendo come problema nodale il passaggio verso i temi dell'integrazione territoriale. Dal punto di vista istituzionale, si profila una vera propria governance multilivello, in quanto la materia dei trasporti è stata - sin dalla nascita della Comunità Europea - una politica di interesse comunitario, normata nel Titolo V del Trattato di Roma (art.70-80). Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht si è determinata una centralizzazione dei procedimenti decisionali concernenti l'assetto del territorio, almeno per i progetti riguardanti l'unità territoriale della Comunità, con un'attenuazione del legame tra sovranità statale e infrastrutture. Nel frattempo sul piano del diritto interno, la riforma del Titolo V della Costituzione ha attribuito nuove competenze concorrenti alle Regioni in materia di governo del territorio, porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e navigazione. Inoltre, il decreto Burlando ha trasferito le competenze in materia di trasporto pubblico locale alle Regioni che, a loro volta, hanno individuato nei Comuni e nelle Province enti soggetti di delega, mentre attraverso i DPCM di attuazione della legge Bassanini vi è stato il trasferimento del demanio stradale dall'ANAS alle Regioni e alle Province. A tale quadro va ad aggiungersi un forte ruolo degli stakeholders privati (come Rete Ferroviaria Italiana o i concessionari autostradali), in grado di

influenzare l'agenda dei policy makers e di pregiudicare la buona riuscita degli interventi. Le recenti riforme legate al contenimento della spesa della finanza pubblica potrebbero condurre a un mutamento del quadro degli attori, connesso alla trasformazione delle Province in enti di secondo livello e al trasferimento delle loro competenze.

Considerato lo stretto intreccio di competenze e di interessi in gioco, l'approccio alla governance dei

trasporti pare, quindi, dover seguire uno schema "reticolare".

Se la presenza di una pluralità di attori può da un lato garantire skills differenziate e la tutela dei diversi interessi anche di tipo locale, dall'altro può, tuttavia, comportare un allungamento dei tempi, una complicazione delle procedure e una non sempre chiara suddivisione di ruoli e compiti.

Tabella 2 Attori delle politiche infrastrutturali dei trasporti.

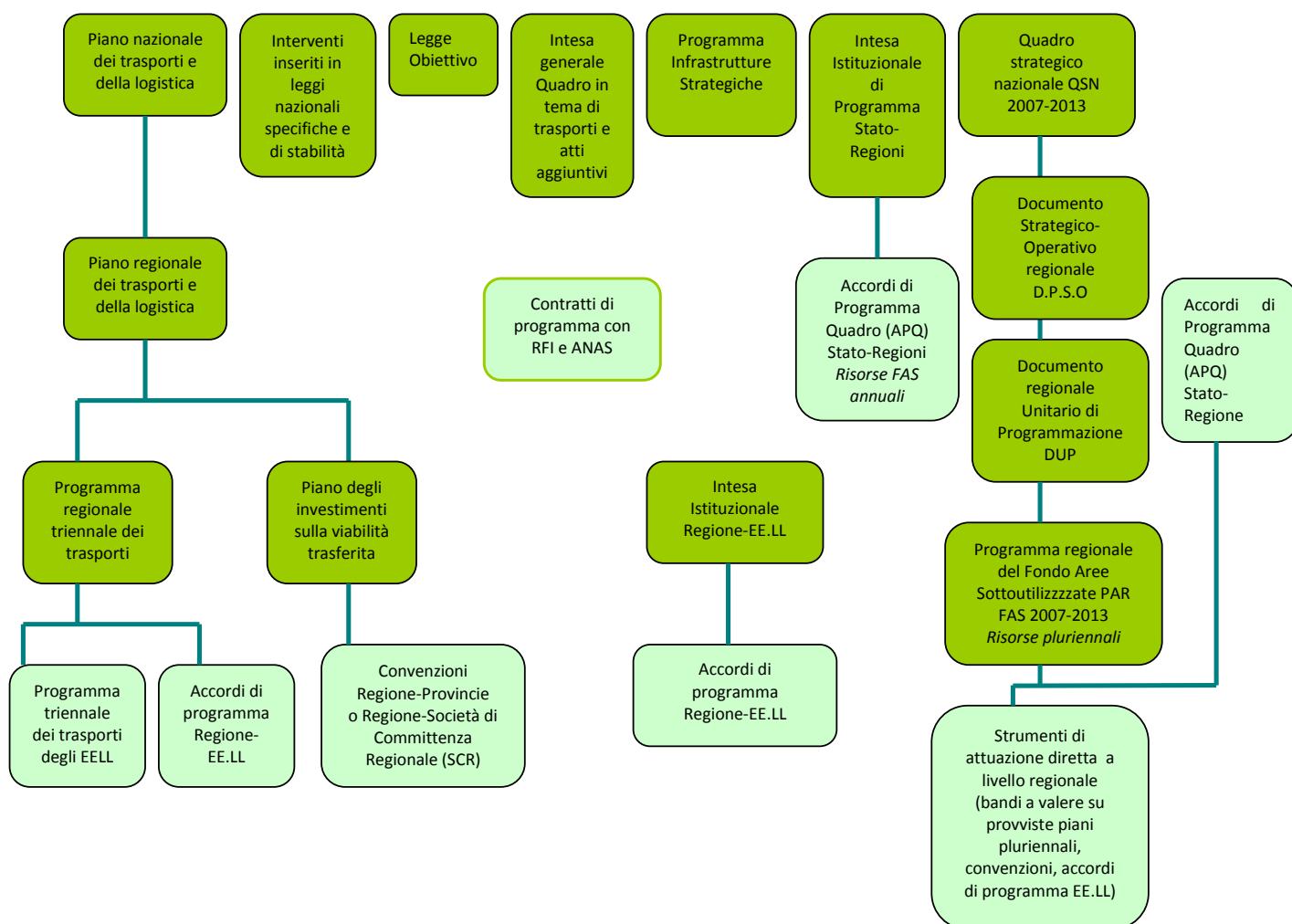
Tipologia	Livello di governo	Attori	
		Pubblici	Privati
Infrastrutture	centrale	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	ANAS, RFI, Costruttori, Concessionari
		Ministero dell'Ambiente	
		Cipe	
	locale	Regione	
		Province	
		Comuni	
Gestione	locale	Regione	Trenitalia, Aziende di trasporto su gomma
		Province	
		Comuni	
		Agenzia Metropolitana	

Fonte: nostra elaborazione.

La "densità" del quadro di governance, accompagnata da rapporti interni alle diverse amministrazioni pubbliche, talora può provocare problemi istituzionali di coordinamento. Tale

intricato quadro trova una corrispondenza anche nella presenza di molteplici strumenti di programmazione, i cui contenuti, talora, si sovrappongono gli uni agli altri.

Figura 3 Strumenti di programmazione (riquadro verde) e di attuazione (riquadro azzurro) delle politiche infrastrutturali dei trasporti.



Fonte: nostra elaborazione.

Come si evince dalla Fig.1, che non vuole essere esaustiva, quanto piuttosto rappresentativa, gli strumenti di programmazione che vanno ad incidere sugli interventi infrastrutturali nei trasporti sono molteplici, hanno una valenza giuridica diversa ed implicano il coinvolgimento di diversi livelli di governo .

Infatti, da un lato vi sono gli strumenti “ordinari” quali il Piano Nazionale e Regionale dei trasporti e della logistica e i Programmi triennali regionali e degli enti locali, in cui vengono definite le linee generali della politica dei trasporti, dall’altro strumenti relativi alla definizione degli interventi infrastrutturali

L'esistenza di questa molteplicità di strumenti, descritti nei paragrafi precedenti, se da un lato consente di reperire risorse finanziarie da diverse fonti per la realizzazione degli interventi, dall'altro, tuttavia, può far sorgere alcune difficoltà nel raccordo operativo tra diversi livelli di programmazione verticali ed orizzontali.

L'interesse preminente nazionale caratterizza opere di importo rilevante che insistono sulle opere di interesse nazionale sono comprese in uno o più dei seguenti documenti di programmazione:

- Programma Infrastrutture strategiche (PIS);
- Contratto di Programma RFI;
- Contratto di Programma ANAS;
- Programma Attuativo Regionale (PAR) 2007-2013³.

Gli interventi "concorrenti" sono caratterizzati dall'essere il frutto di una scelta condivisa tra Regione e Stato e sono compresi nei seguenti documenti sottoscritti da entrambi i livelli di governo:

- Intesa Generale Quadro Regione-Governo;
- Intesa Istituzionale di Programma Regione-Governo;

³ La scelta di inserire interventi di interesse preminentemente nazionale è una facoltà lasciata al livello regionale nella fase di definizione del programma pluriennale.

e devono essere realizzati attraverso l'utilizzo dello strumento dell'Accordo di Programma Quadro (APQ).

Le opere di interesse prevalentemente regionale e locale invece rientrano nel Piano di investimenti di viabilità trasferita, nell'Intesa Istituzionale di Programma Regione- Province e negli Accordi di Programma.

La fase di finanziamento resta quella caratterizzata dai maggiori elementi di criticità, sia per la scarsità stessa delle risorse, sia per la mancanza di un quadro finanziario unitario di riferimento, sia per la tendenza ad avviare troppe opere, senza tenere conto dell'effettiva disponibilità dei fondi. Infatti, appare ancora poco diffusa la consapevolezza di una connessione stringente tra programmazione infrastrutturale e bilancio pluriennale.

Anche la Corte dei Conti ha sottolineato che non "non si può programmare un'opera pubblica senza una stima precisa del suo costo e della compatibilità dello stesso con il bilancio", mentre sono da evitare "il fenomeno della programmazione 'rovesciata', per cui l'esecuzione delle opere viene decisa sulla base degli stanziamenti al momento disponibili e della programmazione in bianco e dei finanziamenti ad incertam operam"⁴, oggi invece abbastanza diffuso. Inoltre

⁴ Corte dei Conti 2001, delibera 38/2001.

alcuni interventi sono finanziati da diversi fonti, il che se da un lato consente più facilmente di reperire le risorse necessarie, dall'altro può creare sovrapposizioni e problemi di coordinamento, soprattutto in un sistema come quello italiano, caratterizzato da un elevato livello di decentramento. Una parte delle risorse è attribuita agli operatori settoriali

(ANAS, Trenitalia), laddove deputati ad effettuare l'investimento, un'altra è trasferita a Regioni ed enti locali. La partecipazione di capitali privati pare essere scoraggiata dal quadro normativo in continua e evoluzione e da incertezza su tempi e costi delle opere.

BOX 1 COME FINANZIARE LE INFRASTRUTTURE?

Uno dei problemi più rilevanti per il completamento della linea 1 e per la costruzione della linea 2 appare quello del reperimento delle risorse finanziarie.

Fino agli anni '80, anche negli stati a organizzazione federale, il governo centrale è stato il principale finanziatore delle infrastrutture di trasporto pubblico urbano. In molti paesi, successivamente, le competenze relative al trasporto urbano e anche agli investimenti in tali settore, sono state progressivamente trasferite alle comunità locali, senza, tuttavia, garantirne il contestuale trasferimento finanziario.

Il problema delle risorse da dedicare alla costruzione di infrastrutture di trasporto in ambito urbano (e non solo) investe anche altri paesi europei, che hanno individuato diverse modalità di finanziamento.

In alcune realtà, la Francia ad esempio, da tempo, hanno istituito una tassazione specifica che finanzia il trasporto pubblico (dalla gestione alle infrastrutture), facendo pagare alle imprese presenti sul territorio le esternalità positive connesse all'esistenza di una rete di trasporti, in base al principio "chi beneficia paga".

In Francia, in sede di "Grenelle dell'Environment"⁵, si sono auspiccate nuove modalità per finanziare i sistemi trasporto, ma le maggiori entrate derivano ancora dal Versement de Transport (VT) - gravante sulle imprese pubbliche e private con più di 9 dipendenti, localizzate lungo il perimetro dei trasporti urbani - che, senza contare l'Île de France, nel 2010 ha fornito un gettito di 2,8 miliardi di euro. Tale imposta era stata introdotta in un primo momento nella sola regione di Parigi; in seguito è stata progressivamente estesa riducendo la soglia di popolazione ammissibile da 300.000 abitanti nel 1973, a 100.000 nel periodo 1975-1982 e fino a 10.000 abitanti negli anni successivi. Le aliquote sono differenziate in base ad una zonizzazione che rispecchia l'offerta del servizio a livello urbano e metropolitano: nei centri urbani di provincia, l'aliquota ammonta all'1,8% mentre nell'Île de France oscilla tra il 2,6% per la zona 1 - Paris e Hauts-de-Seine- l'1,7% per la zona 2 (dipartimenti di prima corona), e l'1,4% per la zona 3 (dipartimenti di seconda corona). Oggi il VT rappresenta il 45% delle fonti di finanziamento per le autorità organizzatrici del trasporto urbano.

Recentemente, i progetti di ulteriore sviluppo di reti infrastrutturali e di sistemi tranviari e di trasporto ferroviario regionale attraverso le Leggi Grenelle 1 e Grenelle 2 hanno previsto la fissazione di un Versement Transport per tutti i Comuni turistici e la facoltà per le autorità di trasporto d'istituire una tassa forfettaria sul prodotto della valorizzazione di terreni e immobili in vicinanza di una linea di trasporto. Inoltre si prevede la creazione di un fondo di capitalizzazione partecipato dallo Stato, dagli investitori istituzionali e dalle collettività locali. Sempre la Grenelle 2 ha previsto l'introduzione di un

⁵ Forum politico-istituzionale organizzato al fine di prendere decisioni a lungo termine in tema di ambiente e sviluppo.

pedaggio urbano sul modello londinese, per le agglomerazioni urbane con più di 300.000 abitanti, che si siano dotate di un piano di mobilità urbana (PDU).

In Francia, inoltre, è già prevista da tempo un'imposta di scopo sugli uffici e insediamenti produttivi localizzati in prossimità delle nuove infrastrutture di trasporto in progetto.

Un'altra modalità con cui vengono tassate le esternalità positive è l'imposta sul plus valore finanziario, applicata nei confronti dei terreni e degli immobili localizzati in prossimità delle infrastrutture e che vedono, di conseguenza, una rivalutazione.

In ambito urbano Oslo, Londra e Singapore hanno introdotto il Road pricing che, nella letteratura dell'Economia dei Trasporti, viene definito "la tariffazione sull'uso dell'infrastruttura finalizzata a ridurre la congestione e ad internalizzare le esternalità". L'utilizzo del Road Pricing, consente di regolare il flusso veicolare con la massima elasticità e incrementa le entrate della pubblica amministrazione consentendo di autofinanziare interventi sul sistema dei trasporti; può essere utilizzato anche con finalità ambientali, di riduzione degli effetti inquinanti (per esempio, prevedendo esenzioni o riduzioni in funzione dell'energia utilizzata, oppure commisurando la tariffa al livello di inquinamento rilevato in quel momento). In Norvegia, così come a Londra, con gli introiti del Road pricing si sono finanziate infrastrutture, quali strade, ponti e gallerie.

Nel Regno Unito e, successivamente, in altri paesi si sono sviluppate, soprattutto riguardo ad investimenti infrastrutturali, forme di finanziamento pubblico-private, generalmente note come project financing. Nel project financing viene creata una società ad hoc, ("SPV" - Special Purpose Vehicle), al fine di isolare l'attività dal patrimonio dell'ente pubblico (tramite una struttura chiamata ring fence, cioè "anello di recinzione"). A garanzia del debito e della copertura dei costi di gestione e della remunerazione del capitale di rischio vi è il flusso di cassa atteso dall'investimento (flow based). Si possono utilizzare diverse forme di project financing, a seconda del tipo di rivalsa dei finanziatori sugli azionisti dalla Società Veicolo:

- "senza rivalsa" (without recourse), in cui si non vi è alcun tipo di rivalsa dei finanziatori sugli azionisti;
- con "rivalsa limitata" (limited recourse), in cui la rivalsa dei finanziatori sugli azionisti è limitata nel tempo, nell'ammontare e nella qualità;
- con "rivalsa piena" (total recourse).

Sono contemplate diverse tipologie di project financing:

- Build-Operate-Transfer (BOT), delegati ad un'impresa privata. Implicano l'affidamento della realizzazione dell'opera ed il suo sfruttamento economico per un determinato periodo stabilito con concessione, scaduto il quale l'opera passa all'ente pubblico, che non sostiene né i costi di costruzione né i rischi connessi ad essa (infrastrutture di grande dimensione);
- Build-Operate-Own (BOO), in cui l'opera viene concessa per una durata pari all'intera vita economica della stessa. Il Build- Operate-Own-Transfer (BOOT) presuppone una concessione di lunga durata, scaduta la quale la proprietà dell'opera passa all'ente pubblico;
- Build-Lease-Transfer (BLT), in cui viene stipulato un contratto di leasing per cui l'ente pubblico resta proprietario dell'opera ma ne concede una locazione associata ad un diritto di gestione e sfruttamento a fronte di un canone periodico per un determinato periodo, al termine del quale l'opera può essere anche acquistata dal locatario;

Build-Operate-Own-Subsidize-Transfer (BOOST), che presuppongono una compartecipazione dell'ente pubblico al finanziamento dell'opera, a causa dell'insufficienza del flusso di cassa a copertura i costi di produzione e gestione (è il caso delle cosiddette "opere fredde").

Tra i progetti identificati come PPP nella zona di Londra i principali hanno riguardato i seguenti sistemi, i Treni Northern Line: con un contratto di BOOT tra London Underground Limited (controllata dell'autorità pubblica Transport for London) e Alstom per nuovo materiale rotabile (106 treni) e interventi necessari per lo sviluppo, il mantenimento e l'adeguamento di treni e infrastrutture della metropolitana.

Anche a Madrid il prolungamento di alcune linee di metropolitana e la costruzione di nuove è stato effettuato tramite contratti BOT tra MINTRA (l'agenzia pubblica responsabile dei trasporti metropolitani) e raggruppamenti comprendenti società finanziarie, imprese di lavori pubblici e compagnie di trasporto.

Una tipologia di strumento che va diffondendosi è la cattura del valore, ossia attraverso i ricavi che si ottengono da una parte dalla vendita delle proprietà pubbliche, dall'altro dagli introiti fiscali legati alla valorizzazione di uffici e terreni.

In Giappone, in seguito alla privatizzazione di Japanese Railways, le 6 società di trasporto passeggeri hanno sviluppato le loro attività all'interno e all'esterno delle stazioni ferroviarie di loro proprietà, con strategie finanziarie e fiscali diversificate: operazioni immobiliari residenziali e commerciali, centri commerciali, servizi e attività di loisirs, utilizzando parte dei ricavi per gli investimenti nelle stazioni.

In Germania la Deutsche Bahn ha ceduto una parte del suo patrimonio, che non serviva all'effettuazione del servizio ferroviario, in cambio della riduzione del debito allo Stato, che ha effettuato operazioni di valorizzazione immobiliare tramite una sua filiale, passata nel 2007 a un investitore privato per un milione di euro.

La metro automatica di Copenhagen è stata interamente finanziata tramite i ricavi da traffico e gli incrementi dei valori immobiliari delle aree attraversate dall'opera.

L'intervento è stato ideato da un'apposita commissione governativa (Wurtzen Committee), istituita nei primi anni novanta allo scopo di proporre metodi alternativi di finanziamento di nuove infrastrutture di trasporto, scegliendo il modello della cosiddetta "cattura del valore". In sintesi: individuato per legge nazionale il soggetto preposto alla realizzazione e gestione dell'opera (Ørestad Development Corporation: società posseduta per il 55% dal Comune di Copenhagen e per il 45% dallo Stato), avrebbe provveduto all'intervento tramite la vendita delle proprietà. Il progetto finanziario, oltre alla vendita diretta delle aree pubbliche possedute ad Ørestad, prevedeva una copertura importante all'intervento sia attraverso le tasse comunali derivanti dalla cessione e valorizzazione di edifici e terreni, sia dai ricavi derivanti dalla gestione operativa della linea stessa.

Infine, in sede europea è stato individuato uno strumento finanziario innovativo: il Single Project Bond che permette e di rivolgersi direttamente al mercato finanziario attraverso l'emissione di "obbligazioni di progetto" per iniziative nel settore dei trasporti. I Project Bond potrebbero essere promossi da grandi investitori istituzionali e avere la garanzia della Banca Europea degli Investimenti o di altri soggetti istituzionali per la realizzazione di un progetto specifico, raccogliendo finanziamenti da fondi pensione, assicurazioni, fondi sovrani e dai risparmiatori.

3. Le infrastrutture negli obiettivi della programmazione regionale 2007-2013

Il Programma attuativo regionale (PAR) è lo strumento operativo attraverso il quale a livello regionale viene stabilito l'utilizzo delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS)⁶. Il FAS si caratterizza, infatti, per una maggior flessibilità nella destinazione delle risorse, in quanto non sottoposto ai rigidi vincoli stabiliti dalla normativa comunitaria. Gli obiettivi, le azioni e gli strumenti individuati dal Programma devono comunque integrarsi con quelli previsti dalla programmazione comunitaria e dalla politica ordinaria. Il FAS assume un ruolo integratore divenendo lo strumento generale di governo e di sviluppo della nuova politica regionale nazionale per la realizzazione di interventi a livello regionale.

Il PAR FAS contiene significative connessioni con le strategie e le iniziative avviate nel precedente periodo di programmazione del Fondo Aree Sottoutilizzate (2000-2006). Sotto questo profilo, il PAR FAS prosegue programmi e progetti promossi attraverso precedenti Accordi di Programma laddove le linee di azione da essi promossi siano coerenti con le strategie della rinnovata politica

regionale e/o necessitino di risorse per portare a compimento progettualità ritenute di significativa rilevanza. In linea generale, le linee di azione promosse attraverso il PAR FAS possono svolgere il ruolo di completamento o di integrazione sia con le iniziative avviate nella precedente stagione del Fondo Aree Sottoutilizzate (2000-2006), sia con le progettualità e le azioni promosse dagli altri strumenti operativi di politica regionale (FESR, FSE, FEASR).

La Programmazione regionale 2007-2013, entro cui si inserisce il PAR FAS (scheda 1), ha come obiettivo il miglioramento della competitività e della coesione interna del Piemonte, in coerenza sia con quanto stabilito a livello di Unione europea circa la politica regionale, sia delle priorità esplicitate nel Quadro Strategico Nazionale (QSN).

Nell'ambito delle politiche dei trasporti, il PAR FAS ha previsto una notevole entità di interventi infrastrutturali sulla rete regionale e nei principali nodi urbani, in un'ottica volta a potenziare il ruolo del Piemonte come cerniera territoriale fra i due corridoi europei (il corridoio 5 e il Dry Channel 24).

All'interno del PAR FAS, l'Asse 3 "Territorio" definisce le linee d'azione per perseguire gli obiettivi generali di competizione e coesione attraverso il miglioramento e l'incremento della dotazione infrastrutturale regionale. In

⁶ Modificato in Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC).

coerenza con le politiche e le priorità regionali, gli interventi e le linee d'azione previste da questo asse si fondano su una specifica visione e una lettura delle caratteristiche del territorio, maturata nelle precedenti fasi di analisi e programmazione (cfr. scheda 1). Queste analisi riconoscono la configurazione tendenzialmente policentrica del territorio piemontese che, se da un lato sottende grandi potenzialità per un assetto più

equilibrato del territorio - superando definitivamente il dualismo tra l'area metropolitana torinese e il resto della regione - dall'altro presenta alcuni limiti, fra cui insufficienti strutture di interconnessione, in grado di connettere le polarità fra di loro e con i territori intermedi al fine di scongiurare il rischio di marginalizzazione per le aree più esterne (in particolare quelle montane).

BOX2: I riferimenti programmatici del PAR FAS

La Regione, per definire gli orientamenti strategici rispetto cui improntare il PAR FAS, si è rifatta ai riferimenti programmatici, all'analisi del contesto socio-economico e alle lezioni apprese dal precedente periodo di programmazione (2000-2006) del Fondo Aree Sottoutilizzate (Intesa Stato-Regione, marzo 2000). In particolare, per quanto riguarda i riferimenti programmatici, il PAR FAS si pone in continuità con i seguenti documenti di programmazione (e i relativi strumenti attuativi):

- Documento Strategico Preliminare 2007-2013 (approvato l'11 ottobre 2005 con deliberazione del Consiglio regionale n. 26-31183) che individua gli assi strategici, gli obiettivi e le priorità d'intervento per la politica di coesione, rappresentando il contributo regionale alla formulazione del Quadro Strategico Nazionale;
- Documento programmatico "Per un nuovo Piano Territoriale Regionale" (approvato dalla Giunta regionale nelle sedute del 14 novembre 2005 con deliberazione n. 30-1375 e del 13 dicembre 2005 con deliberazione n.17-1760) che costituisce lo strumento volto a coniugare la programmazione economico-finanziaria con gli indirizzi e gli obiettivi delle politiche territoriali regionali;
- Documento di Programmazione Strategico-Operativa per la politica di coesione 2007-2013 (approvato dal Consiglio regionale il 21 dicembre 2006 con DCR n. 94 – 43541), documento programmatico che fornisce gli indirizzi generali per il nuovo corso della programmazione economica e territoriale e rappresenta il riferimento per l'utilizzo delle risorse della politica di coesione unitaria (fondi FESR, FSE, FAS, Cooperazione transfrontaliera e transnazionale);
- Programmi Operativi Regionali (POR FESR, approvato dalla Commissione europea con decisione CCI 2007 IT 16 2 PO 011 del 2 agosto 2007; POR FSE, approvato dalla Commissione europea con decisione C (2007) 5464 del 6 novembre 2007; PSR, approvato dalla Commissione europea con decisione C (2007) 5944 del 28 novembre 2007);
- Documento Unitario di Programmazione (DUP) (approvato dalla Giunta regionale nella seduta del 21 luglio 2008 con deliberazione n. 19 – 9238) che, in conformità con i principi e gli indirizzi della deliberazione CIPE 166/07, delinea lo scenario di riferimento degli obiettivi della politica regionale e indica gli elementi per la definizione del Programma Attuativo Regionale FAS; è, sostanzialmente, lo strumento di programmazione, di livello regionale, nel quale integrare le strategie, gli obiettivi e le azioni promosse a valere sui diversi programmi operativi e attuativi cofinanziati dai diversi fondi (FESR, FSE, FEASR, FAS ecc).

Per quanto concerne la Regione Piemonte, gli indirizzi per la programmazione integrata dei fondi europei, nazionali e regionali sono stati recepiti dal Documento di Programmazione Strategico Operativa (DPSO), approvato in sede di Consiglio regionale nel dicembre 2006 che ha anticipato e orientato il DUP.

In sintesi, il Programma Attuativo Regionale FAS del Piemonte è stato dunque adottato al termine di un processo di programmazione i cui principali riferimenti programmatici sono stati:

- il Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013;
- il Documento di Programmazione Strategico Operativa regionale (DPSO)
- il Documento Unitario di Programmazione regionale (DUP).

Il DUP, che rappresenta quindi il principale riferimento programmatico del PAR FAS, ha individuato nella coesione sociale, nello sviluppo policentrico e nella co-pianificazione i principi a cui ispirare, nella successiva fase operativa, la messa a punto di programmi e interventi che dovranno essere predisposti e scelti adottando i criteri della selettività, dell'integrazione e della territorializzazione.

Il PAR FAS Piemonte è stato predisposto tenendo conto delle strategie e degli obiettivi indicati sia nei già vigenti programmi operativi - di livello regionale e cofinanziati dai Fondi Strutturali - sia nei documenti programmatici regionali di settore laddove coerenti con gli ambiti di intervento previsti nel PAR FAS.

Gli interventi previsti in materia di reti infrastrutturali vanno letti in un'ottica multiscale:

- a scala europea, in relazione alla necessità di collocare la regione all'interno dello spazio economico europeo. Da questo punto di vista, come si è avuto già modo di sottolineare, il Piemonte è posizionato all'incrocio tra i due grandi assi dello sviluppo del continente, l'asse Rotterdam-Genova (aperto alle potenzialità dei nuovi mercati emergenti dell'Est asiatico) e l'asse trasversale

Lisbona-Kiev, con il suo tratto centrale transpadano;

- a scala macroregionale, in termini di organizzazione sistemica del territorio regionale e delle sue relazioni di prossimità nell'ambito della macroregione alpina. Lo spiccato policentrismo del territorio piemontese in alcune aree di confine (soprattutto nel Piemonte orientale) sta dando vita a reti interregionali di alleanza che perseguono specifici progetti infrastrutturali non sempre coincidenti con l'ottica prevalente nella parte centrale del Piemonte;
- a scala locale, in cui sistemi territoriali caratterizzati da reti di città - da quello metropolitano al reticolo dei centri urbani di media dimensione - sono da intendersi come "porte" infrastrutturali per l'interscambio

internazionale, regionale o locale.

Il miglioramento dell'accessibilità è quindi necessario non solo per rendere più stabile ed equilibrata la struttura policentrica regionale, ma anche per consentire al Piemonte di giocare un ruolo attivo a livello europeo e macroregionale. Inoltre, la soluzione dei problemi di accessibilità di alcune aree di questo territorio policentrico, così come la promozione di una mobilità sostenibile e il rafforzamento delle aree marginali dal punto di vista della dotazione infrastrutturale, sono temi urgenti da affrontare affinché il Piemonte possa raggiungere gli obiettivi di competitività e di coesione, indicati come prioritari dalla programmazione 2007-2013.

Se, complessivamente, il livello di dotazione infrastrutturale in Piemonte può considerarsi soddisfacente, viene tuttavia rilevata la presenza di aree parzialmente marginali e, soprattutto, la necessità di trarre beneficio dal potenziamento e dalla crescente integrazione delle comunicazioni a livello europeo (i nuovi corridoi della rete TEN-T, le modalità di interscambio, le tecnologie telematiche per una gestione intelligente dei flussi di persone e merci). La collocazione geografica del Piemonte, all'incrocio tra il Corridoio V Lisbona - Kiev e il Corridoio 24, il Dry Channel Genova-Rotterdam, investe la regione di un ruolo strategico nell'area nord-

occidentale del Paese, che va affrontato senza trascurare gli interventi e i nodi che si collocano alla scala infraregionale (volti a promuovere il generale miglioramento dei servizi di trasporto, sia pubblico che privato).

Gli interventi, tutti considerati "azioniacardine", possono essere così schematizzati:

- la realizzazione della Pedemontana piemontese, in prosecuzione di quella lombarda e la realizzazione della Tangenziale est di Torino, in quanto fondamentali per lo sviluppo della rete di I livello;
- il corridoio plurimodale di Corso Marche (di cui il collegamento autostradale è parte integrante) che si inserisce in un complesso progetto di riassetto territoriale dell'area ovest metropolitana, per la quale sono in corso studi finalizzati all'insediamento di importanti funzioni di rilievo urbano;
- il collegamento stradale tra lo scalo smistamento e la tangenziale di Alessandria che assume un ruolo strategico per valorizzare le attività di tipo retroportuale della piattaforma logistica alessandrina⁷;
- il completamento della linea 1 della metropolitana di Torino

⁷ Intervento rinegoziato nel corso del Comitato di Pilotaggio del 2012.

(tratte 3 e 4)⁸ e la realizzazione dell'interconnessione della linea Torino/Ceres con la rete ferroviaria RFI che forniscono un fondamentale contributo a una mobilità sostenibile, risolvendo le congestioni e valorizzando il trasporto pubblico;

- gli interventi di infomobilità che rappresentano un strumento innovativo e di particolare strategicità per un sistema efficiente di comunicazione riferita alla mobilità sostenibile.

⁸ Intervento rinegoziato nel corso del Comitato di Pilotaggio del 2012.

Figura 4 Gli interventi previsti nel PAR-FAS del 2008.

VIABILITA'
Tratta autostradale Pedemontana – Rolino di Masserano – A26 casello di Ghemme
Tratta autostradale Pedemontana – Biella – A4
Tangenziale est di Torino
Corridoio plurimodale C.so Marche
Completamento reti principali piano viabilità provinciale – Variante Nord Est Romagnano
Completamento reti principali piano viabilità provinciale – Variante Fara
Completamento reti principali piano viabilità provinciale – Variante Morano Po
Completamento reti principali piano viabilità provinciale – Completamento funzionale e adeguamento ex SS 393 di Villastellone
RETI FERROVIARIE E NODI URBANI
Completamento linea 1 Metropolitana (prolungamento verso sud e ovest)
Completamento Passante ferroviario
Collegamento ferroviario della linea Torino-Ceres con nodo ferroviario di Torino
LOGISTICA
Collegamento tra scalo smistamento di Alessandria e tangenziale
Protocollo di intesa per gestione Hub Alessandria
TRASPORTO URBANO E INFOMOBILITA'
Sistema regionale info mobilità

Fonte: nostra elaborazione.

Tabella 5 Gli interventi previsti dal PAR-FAS a seguito di rimodulazione proposta dall'Organismo di Programmazione e approvata nella seduta del Comitato di Pilotaggio del 18 aprile 2012.

VIABILITA'
Tratta autostradale Pedemontana – Rolino di Masserano – A26 casello di Ghemme
Tratta autostradale Pedemontana – Biella – A4
Tangenziale est di Torino
Corridoio plurimodale C.so Marche
Completamento delle reti principali inserite nel Piano Viabilità Provinciale, in avanzato stato di progettazione in modo da consentirne l'immediata <i>cantierabilità</i>
RETI FERROVIARIE E NODI URBANI
Completamento linea 1 Metropolitana (prolungamento verso sud e ovest)

Completamento Passante ferroviario
Collegamento ferroviario della linea Torino-Ceres con nodo ferroviario di Torino
LOGISTICA
Potenziamento del sistema logistico regionale
TRASPORTO URBANO E INFOMOBILITA'
Sistema regionale info mobilità: Centro Servizi regionale BIP, Centrale operativa del traffico e infrastrutturazione rete stradale.

Fonte: nostra elaborazione.

Tali interventi spesso previsti in altri strumenti di programmazione e pianificati da anni hanno avuto esiti differenti, mostrando perlopiù un allungamento delle tempistiche e problemi di finanziamento. Le criticità sia di carattere procedurale che finanziario più che allo strumento del PAR-FAS in senso stretto, che almeno dovrebbe garantire la certezze delle risorse, paiono essere legate alla complessità della politica dei trasporti, con un'interazione di attori a più livello e un'incertezza dei finanziamenti, da un lato e dalla mancanza di priorità nelle scelte dall'altro.

4. Conclusioni

Il Par Fas va considerato all'interno di un complesso di programmazione relativa agli investimenti infrastrutturali, in cui si ravvisano, poi, dei profili problematici, trasversali a ogni ambito e intervento in tale settore, riconducibili essenzialmente ad alcune questioni chiave, ossia *governance*, tempistiche e finanziamenti. Con l'Accordo di Programma Quadro "Azioni di Sistema" stipulato tra la Regione Piemonte e il Ministero dello Sviluppo Economico si è inteso operare alcune riflessioni in merito al processo di messa in opera degli interventi infrastrutturali finanziati dal Fondo Aree Sottoutilizzate nel periodo di programmazione 2007-2013. La necessità nasceva dalla considerazione che i recenti indirizzi di policies e la scarsità di risorse finanziarie rendono molto incerta la realizzazione degli interventi previsti nel PAR-FAS, il cui contenuto potrebbe essere oggetto di revisione. Già nel contributo di inquadramento generale⁹ del PAR FAS 2007-2013 nell'ambito della politica regionale dei trasporti, si prevedeva un approfondimento su alcuni casi studio che ne indagasse lo stato di attuazione, il loro inserimento nel contesto di riferimento, i punti di forza e le criticità esistenti, al fine di fornire elementi propositivi per una

nuova rimodulazione dello strumento di programmazione e per portare a compimento gli interventi considerati strategici. Le maggiori criticità di carattere procedurale sono ravvisabili nella governance dei trasporti, che, presenta profili di complessità, in quanto si declina sia verticalmente tra diversi livelli istituzionali, sia orizzontalmente tra settori cui fanno capo competenze diverse, coinvolgendo, nel contempo, stakeholders e shareholders pubblici e privati. Infatti, la progettazione degli interventi, che incide in misura significativa su singoli territori, non solo richiede una negoziazione politica con i rappresentanti locali e il consenso delle parti coinvolte, ma spesso si confronta anche con la presenza, in capo alle organizzazioni locali, di un rilevante potere in merito alle scelte. Gli iter procedurali delle opere dipendono da molteplici fattori legati ai rapporti tra l'amministrazione centrale e quelle locali. L'interazione dei diversi attori, spesso condizionati dalla necessità di concentrare su un unico progetto risorse finanziarie di provenienza diversa, basata sovente su processi negoziativi transitori, richiederebbe una definizione più certa dei ruoli di ciascuno.

Per quanto attiene invece la localizzazione degli interventi, si osserva come le azioni cardine del PAR FAS contribuiscano alla realizzazione dei macro-obiettivi individuati dalla programmazione regionale:

⁹ Regione Piemonte, 2008, Programma Attuativo Regionale del Fondo Aree Sottoutilizzate PAR FAS 2007-2013.

l'incremento dell'accessibilità regionale alle varie scale e la realizzazione del suo policentrismo. Per quanto attiene invece al ruolo del PAR FAS nella risoluzione delle criticità che caratterizzano le diverse modalità trasportistiche si osserva soprattutto un contributo rilevante in relazione ai problemi di connessione a scala locale e sovralocale del nodo metropolitano torinese. Qui si concentrano infatti gli interventi (su ferro e su gomma) volti a rafforzare la dimensione di nodo di interconnessione principale delle reti europee e trans europee. Dal punto di vista delle criticità intrinseche degli interventi, l'ambito che appare maggiormente penalizzato è quello del trasporto su gomma, dove spesso si affiancano ai problemi di ordine tecnico anche quelli finanziari e di coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti. Più nel dettaglio, criticità di ordine tecnico-progettuale si sono verificate per tutti gli interventi del settore trasporto su gomma (Pedemontana, Tangenziale Est, corridoio plurimodale Corso Marche). Criticità di ordine finanziario emergono negli interventi per la Pedemontana e Corso Marche ed anche in quelli nel settore della logistica. Criticità nella governance, infine, emergono sia nel progetto per la Pedemontana sia, ancora una volta, in quello di Corso Marche.

Infatti, come sottolineato dalla letteratura economica sulla base di analisi empiriche, gli effetti della spesa

per investimenti infrastrutturali sulla crescita di lungo periodo derivi soprattutto dalla spesa pubblica erogata in modo coordinato per livello di governo in senso sia verticale sia orizzontale.

L'esistenza di criticità finanziarie, acuitesi, nell'ultimo periodo, rende necessaria un'integrazione sempre più stretta tra programmazione delle opere, progettazione tecnica e programmazione economico-finanziaria, con la predisposizione di un allegato infrastrutture al bilancio pluriennale e un maggior coordinamento tra finanziamenti derivante da strumenti e da livelli di governo/attori diversi. Pare necessario anche ripensare alle modalità con cui reperire risorse finanziarie, pensando sia ad apposite imposte di scopo (sul modello francese) o di cattura del plusvalore finanziario (sul modello danese della metropolitana di Coopenaghen) sia ad una partecipazione di capitali privati, che inevitabilmente richiedono tempistiche di realizzazione più rapide e certe

Inoltre, sarebbe necessaria una selezione attenta degli interventi prioritari, su cui destinare le risorse e accelerare le tempistiche, sulla base delle indicazioni di un nuovo Piano regionale dei trasporti, in cui siano individuate le nuove necessità infrastrutturali e i nodi fondamentali per la politica dei trasporti in Piemonte.

2

L'APPROFONDIMENTO EMPIRICO

1. Il caso della Pedemontana piemontese

Il presente contributo ha per oggetto uno dei casi studio individuati per l'approfondimento: la Pedemontana del Nord Piemonte.

La complessità dell'opera deriva non solo dal suo iter progettuale e dall'onerosità degli investimenti richiesti, ma anche dal numero e dalla tipologia di attori coinvolti, dal loro diverso ruolo nelle varie fasi dell'opera e dalle problematiche territoriali ed ambientali connesse.

La ricerca ha inquadrato la vicenda, nel suo lungo processo storico, dal punto di vista programmatico, con particolare attenzione agli step deliberativi e decisionali, monitorando i tempi delle decisioni, della predisposizione delle procedure e della realizzazione. Ci si è soffermati sul ruolo degli attori istituzionali e non, sulle fonti di finanziamento e sulle difficoltà di reperimento di risorse.

Si sono analizzate, altresì, gli strumenti di programmazione, pianificazione e progettazione e le loro modalità attuative.

A livello locale sono state affrontate le relazioni con strumenti pianificazione e progettazione e la capacità di interagire con i portatori di interesse e di gestire i conflitti.

1.1 Il contesto socio-economico di riferimento

Il progetto della Pedemontana Piemontese prevede l'attraversamento delle Province di Biella e di parte (la Valsesia) di quella di Vercelli, territori dalle numerose peculiarità comuni, ma anche con notevoli differenziazioni interne.

La Pedemontana Piemontese, nel suo sviluppo settentrionale, è stata sempre definita un'infrastruttura interprovinciale, toccando nel suo sviluppo i territori delle province di Biella, Vercelli e Novara. In realtà il Novarese è interessato soltanto per l'innesto a Ghemme sulla A26 e l'infrastruttura ha scarsa influenza sui caratteri socio economici di questa provincia. Discorso diverso per la provincia di Biella che è interamente attraversata dall'infrastruttura che verrebbe a rappresentare per questo territorio il principale collegamento alla rete nazionale; per la provincia di Vercelli, al di là del nodo di Santhià, la Pedemontana rappresenta una infrastruttura strategica per lo sviluppo della Valsesia.

Si delineano, quindi, di seguito i caratteri socio economici e territoriali degli ambiti della provincia di Biella e della Valsesia che, pur con numerose peculiarità comuni, presentano anche notevoli differenziazioni.

Il Biellese

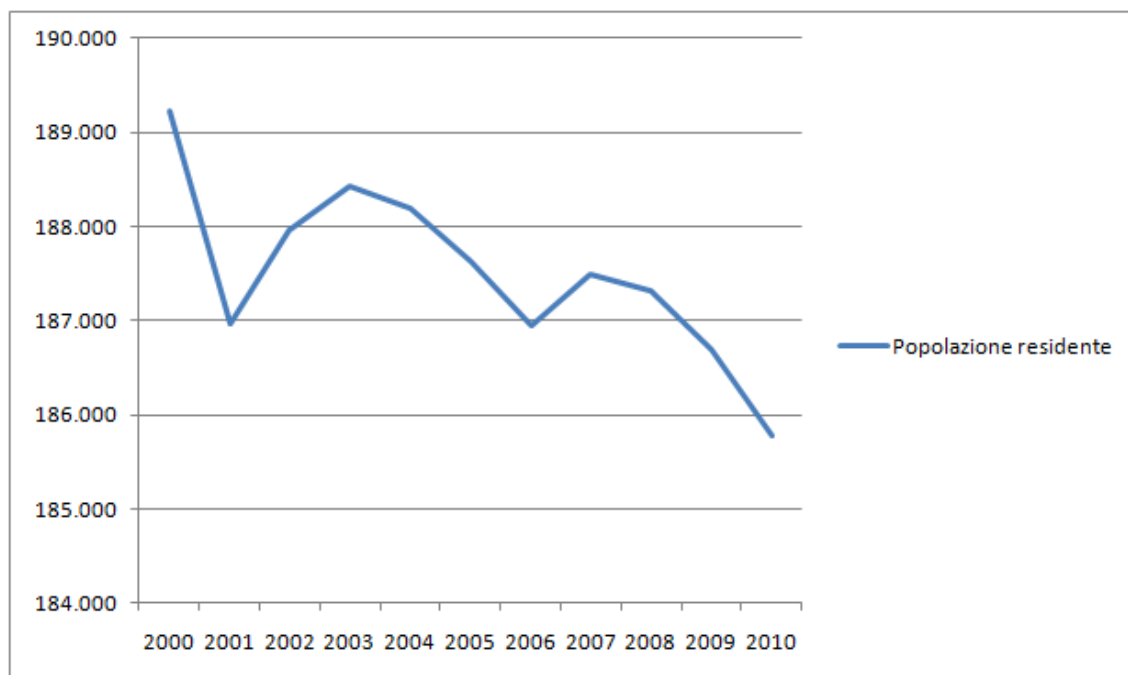
Sotto il profilo demografico, il Biellese evidenzia una notevole fragilità demografica, con una flessione, negli anni tra il 2000 e il 2010, di circa il 2% della popolazione residente.

Ma la modesta dinamica demografica del territorio biellese più che trovare la sua causa nella struttura della popolazione insediata, trova spiegazione nella scarsa attrattività economica registrata nell'ultimo decennio, che determina un saldo entrate-uscite molto ridotto, salvo che nei territori collinari (la Serra, le colline

orientali) dove l'afflusso di immigrazione va a compensare un ricambio naturale particolarmente negativo. Le aree a sud di Biella mostrano complessivamente una dinamica demografica positiva, mentre nella fascia alpina sono evidenti i rischi di spopolamento.

In particolare il territorio provinciale mostra un indice di vecchiaia pari a 211,74, ben più elevato della media piemontese (178, 36) e nazionale (143,98).

Grafico 6: Popolazione residente in Provincia di Biella (2000-2010).



Fonte: Istat 2010.

Dal punto di vista produttivo, il territorio biellese è caratterizzato da una marcata focalizzazione produttiva sulla manifattura tessile, su cui si è

plasmata l'intera organizzazione sociale ed identitaria della comunità. La presenza di un forte distretto specializzato nel settore tessile-

abbigliamento ha, infatti, storicamente caratterizzato il territorio e rappresentato l'elemento fondante della sua economia. Negli ultimi decenni il distretto biellese ha espresso performance produttive che, a fronte di una complessiva difficoltà dell'industria laniera italiana ed europea a causa della crescente competizione dei paesi asiatici, ha consentito il mantenimento di una posizione leader a livello mondiale del comparto. Nel corso dei più recenti periodi di congiuntura sfavorevole che si sono succeduti, il distretto si è via via riorganizzato, perdendo progressivamente le componenti più deboli e, nonostante la prolungata stagnazione, il comparto riveste ancora un ruolo di monopolio nell'economia provinciale. La crisi industriale che attraversa il comparto biellese, soprattutto, a partire dal 2001, ha posto il problema del futuro dell'economia del territorio che, sta iniziando a diversificare le proprie attività anche nel terziario. L'economia locale biellese è caratterizzata dalla notevole incidenza sul valore aggiunto complessivo della produzione industriale caratterizzata dalla presenza di un forte distretto specializzato nel tessile-abbigliamento, che storicamente ha trovato in questi luoghi la naturale collocazione e che negli ultimi decenni di crisi del comparto produttivo ha mantenuto qui una forte concentrazione e specializzazione.

Il settore tessile-abbigliamento occupa tradizionalmente un posto di rilievo tra le specializzazioni produttive dell'economia piemontese e i prodotti tessili rappresentano uno dei principali beni da esportazioni.

A fronte della caduta libera del comparto, sia in termini di numero di aziende che di addetti, il distretto tessile Biellese è riuscito, comunque, ad esprimere performance produttive di gran lunga superiori alla media dell'industria laniera italiana ed europea grazie ad una notevole capacità di innovazione soprattutto da parte di alcune grandi imprese, leader mondiali nel settore, che hanno puntato sulla qualità del prodotto e hanno mantenuto su questo territorio le loro radici produttive. Le imprese biellesi infatti, in periodi di forte declino per le produzioni laniere "pesanti", hanno saputo introdurre innovazioni di prodotto, come il cosiddetto "cool wool", che hanno consentito di individuare e presidiare importanti nicchie del mercato internazionale, risultando un'eccezione nel panorama produttivo europeo. Fortemente penalizzate rimangono le imprese medie ancora ancorate a prodotti tradizionali non più in grado di competere con la concorrenza asiatica mentre, paradossalmente, va meglio per le piccole imprese artigianali, spesso a conduzione familiare, caratterizzate da una maggiore flessibilità che ha consentito loro di

inserirsi in ambiti iperspecializzati di nicchia.

Dopo aver conseguito per due anni consecutivi dall'inizio della crisi contrazioni molto forti della produzione industriale, con le cifre fra le più negative nel panorama regionale, nel 2010 l'inversione di tendenza della congiuntura pone Biella al primo posto per crescita della produzione industriale fra le province piemontesi (+18%) anche se ciò rappresenta solo un parziale recupero del terreno perduto in precedenza. In questo contesto le esportazioni hanno riconquistato le posizioni dell'anno precedente, crescendo del 20,1%.

Nonostante la ripresa produttiva il quadro occupazionale resta critico: gli occupati diminuiscono ulteriormente del 2,4%. Si osserva, infatti, una contrazione in tutti i settori ad eccezione dell'agricoltura. Il comparto manifatturiero vede una fra le più consistenti contrazioni a livello regionale (seconda dopo Asti) pari a - 5,5%, mentre anche l'occupazione nei servizi cede, dopo aver tenuto nella fase iniziale. Le analisi empiriche mostrano come una grossa fetta dell'effetto della spesa per investimenti infrastrutturali sulla crescita di lungo periodo derivi soprattutto dalla spesa pubblica erogata in modo coordinato per livello di governo in senso sia verticale sia orizzontale.

La situazione di crisi nel comparto delle costruzioni provoca una contrazione degli occupati dell'8,5%.

Il tasso di disoccupazione cresce in misura considerevole - soprattutto nella componente femminile -, passando da 6,7% del 2009 a 8,1% nel 2010 collocando la provincia di Biella insieme a quella di Torino su valori elevati e superiori alla media regionale.

L'utilizzo degli ammortizzatori sociali nella provincia, già fra i più elevati nella regione in rapporto agli occupati, denota una sostanziale stabilità delle richieste nel 2010 con una sostituzione della Cig ordinaria con le altre forme.

Il valore delle esportazioni, concentrato nella filiera della moda, ha conseguito una crescita del 20,1%, con una dinamica del 15,1% nell'Ue e quasi del 30% negli altri paesi che per la provincia di Biella rappresentano importanti sbocchi di mercato. Fra i primi alla dinamica prossima al 20% sul mercato tedesco e francese mentre in Austria e Spagna si riscontra una crescita fra il 20 e 30 per cento. Situazione stazionaria in Gran Bretagna e Polonia; forte crescita sui mercati asiatici emergenti, in Turchia e negli Stati Uniti discreta in Giappone).

Il clima di opinione nel biellese si allinea all'intonazione molto negativa per quanto riguarda il giudizio sull'anno passato, anche se si riscontra un miglioramento per quanto riguarda le prospettive. In generale si può

affermare che, rispetto ai giudizi espressi un anno fa, la situazione emersa nell'indagine di febbraio di

quest'anno non pare sostanzialmente mutata.

Tabella 7 Esportazioni delle province piemontesi.

Esportazioni delle province piemontesi per settore (2009-2010)									
	Alessandria	Asti	Biella	Cuneo	Novara	Torino	Verbania	Vercelli	Piemonte
VALORI 2008 - MILIONI DI EURO									
TOTALE	3.840,0	1.183,6	1.343,2	5.877,9	3.702,9	16.408,8	511,6	1.605,2	34.473,1
AGRICOLTURA, SILVICOLTURA, PESCA	5,7	2,9	4,6	248,0	5,1	38,7	2,5	4,4	312,0
MINERALI DA CAVE E MINIERE	1,4	0,1	0,4	12,5	7,5	16,2	2,4	3,5	44,1
ALIMENTARI, BEVANDE	330,7	292,7	4,6	1.712,0	272,0	534,6	24,0	193,5	3.364,2
TESSILE-ABBIGLIAMENTO	59,4	24,8	1.060,8	318,2	434,6	379,4	6,5	399,7	2.683,4
PRODOTTI IN LEGNO	14,0	16,4	0,4	29,2	1,7	26,1	2,4	11,5	101,7
CARTA E STAMPA	14,1	3,6	1,5	258,1	68,0	286,3	8,1	3,2	642,8
COKE E PRODOTTI RAFFINATI	8,8	1,7	0,1	1,0	290,5	76,9		0,1	379,1
PRODOTTI CHIMICI E FARMACEUTICI	586,9	47,3	76,9	211,9	686,7	822,6	97,3	192,4	2.721,9
GOMMA E MATERIE PLASTICHE	292,5	50,1	19,2	486,0	247,8	848,9	46,6	47,3	2.038,5
MINERALI NON METALLIFERI	19,4	12,8	1,2	144,5	16,2	170,8	51,1	24,5	440,6
PRODOTTI IN METALLO	908,8	173,5	13,6	276,2	165,9	1.146,7	154,1	80,0	2.918,9
COMPUTER, PRODOTTI ELETTRONICI ECC.	51,1	54,4	8,8	20,6	47,0	568,3	3,6	109,5	863,3
MACCHINE ED APPARECCHIATURE	793,4	332,0	132,0	846,4	1.214,0	4.154,7	95,5	410,4	7.978,3
MEZZI DI TRASPORTO	64,6	158,7	1,8	1.145,3	123,4	6.872,0	5,3	55,2	8.426,3
ALTRE MANIFATTURIERE E MOBILI	604,3	11,3	13,1	109,2	90,3	294,7	8,6	63,9	1.195,4
ALTRI PRODOTTI	84,9	1,2	4,3	58,7	31,9	172,0	3,6	6,0	362,6
Variaz. %2009-2010									
TOTALE	31,4	18,7	20,1	12,9	14,9	14,0	13,2	13,9	16,0
AGRICOLTURA, SILVICOLTURA, PESCA	8,2	-9,6	-2,4	11,8	-2,4	52,1	30,1	19,7	14,9
MINERALI DA CAVE E MINIERE	-21,2	-64,4	821,6	16,8	145,8	8,8	26,4	21,8	23,7
ALIMENTARI, BEVANDE	0,2	9,6	0,4	11,7	31,1	3,0	7,2	1,8	9,4
TESSILE-ABBIGLIAMENTO	5,6	30,0	18,4	5,5	13,1	9,1	21,9	14,9	13,8
PRODOTTI IN LEGNO	40,3	13,5	-33,3	7,1	-0,2	11,7	56,1	12,7	14,1
CARTA E STAMPA	48,8	101,2	-15,3	2,6	14,1	12,0	21,7	-24,0	8,8
COKE E PRODOTTI RAFFINATI	78,3	15,6	251,0	162,6	6,3	14,6	---	-10,7	9,1
PRODOTTI CHIMICI E FARMACEUTICI	37,6	-13,2	11,9	27,4	28,4	27,9	1,1	28,7	27,2
GOMMA E MATERIE PLASTICHE	7,7	28,4	32,3	5,6	11,0	19,3	13,7	3,7	12,8
MINERALI NON METALLIFERI	47,4	9,9	-4,0	15,9	20,9	6,9	31,9	23,1	15,1
PRODOTTI IN METALLO	68,1	21,7	29,2	5,2	-17,5	11,9	11,7	35,1	22,7
COMPUTER, PRODOTTI ELETTRONICI ECC.	12,9	125,1	-4,3	39,6	6,5	10,3	0,4	16,2	15,0
MACCHINE ED APPARECCHIATURE	20,3	15,8	52,9	11,2	12,6	15,1	14,0	14,8	15,3
MEZZI DI TRASPORTO	-4,8	35,9	19,7	26,5	40,0	13,0	34,7	-2,8	15,1
ALTRE MANIFATTURIERE E MOBILI	46,4	-7,0	-8,6	-2,4	18,4	25,1	55,9	1,2	28,3
ALTRI PRODOTTI	26,9	-43,3	8,1	14,3	15,6	9,0	184,9	43,2	15,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Istat (2010 dati provvisori)

Fonte: elaborazioni testi su dati Istat 2010 (dati provvisori).

Il Biellese si caratterizza con una forte propensione all'esportazione, ovviamente soprattutto di prodotti tessili: un quarto dei filati esportati dall'intero paese, un dodicesimo dei tessuti, un quindicesimo delle fibre sintetiche, e poi altri prodotti tessili, maglieria, articoli di abbigliamento. Si tratta di specializzazioni complessivamente confermate dall'evoluzione dell'ultimo decennio:

mentre nel resto d'Italia l'export tessile viene ridimensionato, solo la superspecializzazione biellese può reggere, seppure a fatica, la concorrenza internazionale. Collegata alla filiera è anche l'esportazione di macchinario tessile, che però nel periodo registra una dinamica peggiore che a livello nazionale.

Il Biellese si trova in una posizione molto vantaggiosa nel quadrante

padano occidentale, collocato com'è in favorevole prossimità all'area conurbata a due fuochi di Torino-Milano, ma questa prossimità non ha finora assunto connotati di forte interazione con i territori limitrofi.

Il sistema economico biellese ha, per la sua stessa natura, storicamente privilegiato rapporti internazionali piuttosto che locali; una tale logica ha trovato riscontro nell'organizzazione di un sistema territoriale tendenzialmente introverso in cui sono state sottovalutate le interazioni con i territori confinanti, in ciò condizionato anche dalle caratteristiche morfologiche dei luoghi. Le mutate condizioni socio economiche, i nuovi processi di globalizzazione, la consapevolezza del valore aggiunto derivante dai processi di partenariato territoriale impongono una ridefinizione dell'organizzazione territoriale e la soluzione di alcuni nodi problematici, in primo luogo infrastrutturali. L'attuale sistema delle comunicazioni biellese è caratterizzato da un carico eccessivo dei flussi relativi alla mobilità interna, indicatore del disordine localizzativo delle attività economiche e dell'avanzato sprawl insediativo soprattutto nell'area conurbata di Biella, mentre le relazioni esterne risultano modeste rispetto al valore economico del comparto produttivo prevalente.

L'attuale percezione di isolamento dei Biellesi è attribuita al fatto che l'area è

fortemente tributaria a nodi esterni per tutti i collegamenti sovra locali tanto che nei diversi strumenti di pianificazione generali e settoriali l'obiettivo prioritario è l'apertura del sistema viabilistico verso l'esterno.

La crisi industriale che attraversa il comparto biellese a partire dal 2001 ha posto il problema del futuro dell'economia del territorio che, nonostante la forte pressione competitiva estera, continua ad essere caratterizzata da una forte monoproductività. Vi è la consapevolezza che il tessile non basta più a reggere da solo l'economia locale, ma anche che il Biellese non può prescindere dal tessile. Nei più recenti strumenti di programmazione (ad esempio il PTI biellese) il territorio si propone di far leva sul comparto per attivare processi di trascinamento di altri settori economici attivando processi di innovatività e puntando, contemporaneamente, su altre qualità e risorse fino ad ora non valorizzate per rendere attrattivo il territorio. Il riferimento è ad alcuni punti di forza del territorio: il rapido accesso ai più importanti centri urbani del Nord Ovest e la disponibilità di un patrimonio edilizio residenziale, commerciale ed industriale che, pur nella collocazione tra i due fuochi delle aree metropolitane di Torino e Milano, offre i prezzi più bassi sul mercato immobiliare del Nord-ovest; tali peculiarità, a cui si aggiungono la qualità della vita unita al patrimonio

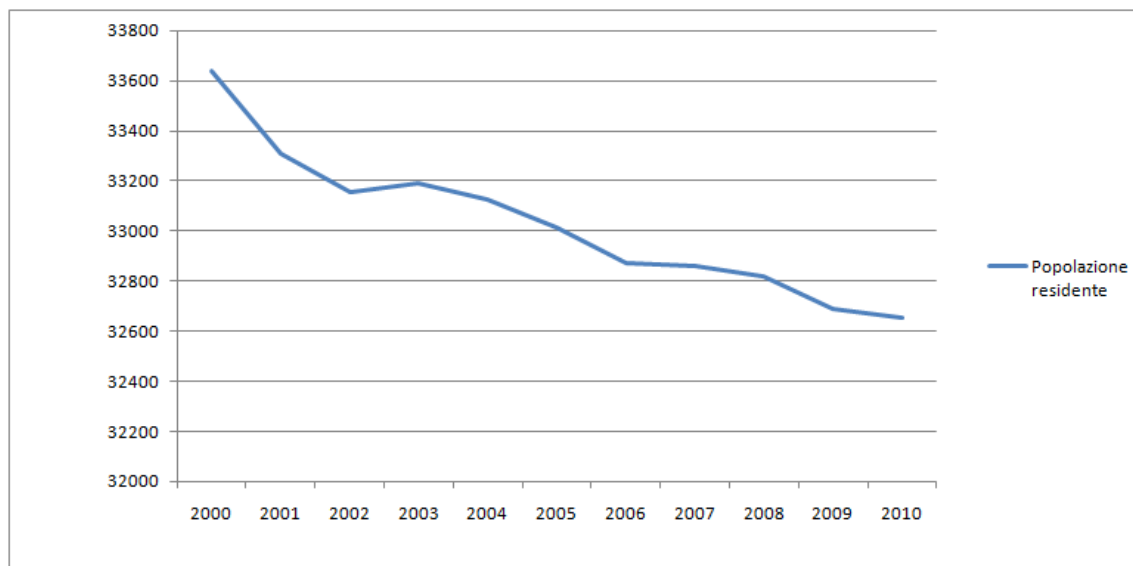
ambientale e paesaggistico, a quello storico e culturale ed edilizio industriale a disposizione, possono essere elementi in grado di attrarre l'insediamento di realtà imprenditoriali impegnate a servire la macro area di consumo e a reimmettere nel mercato patrimoni finanziari locali accumulati e congelati. Tutto questo non può prescindere da un processo di maggior permeabilità dei luoghi anche grazie ad un miglioramento della dotazione infrastrutturale.

La Valsesia

La Valsesia è la più estesa comunità montana piemontese ma il suo

territorio si divide tra l'area Sud-Est (la Bassa Valsesia), a carattere prevalentemente prealpino ed il resto del territorio che ha caratteristiche assolutamente montane. Le caratteristiche fisiche del territorio hanno determinato nell'ultimo decennio una certa debolezza demografica (la popolazione residente è scesa di circa il 3%), legata, anche, ad un alto indice di vecchiaia (230,26), di gran lunga superiore alla media regionale, ma anche delle province di Biella e di Vercelli. La maggior parte della popolazione è concentrata in Bassa Valle.

Grafico 8 Popolazione residente in Valsesia (2000-2010).



Fonte Istat 2010.

L'economia della Valsesia è basata, soprattutto, su produzioni industriali e artigianali. Ancor oggi, nonostante gli effetti legati al riposizionamento delle

economie industriali dell'area pedemontana settentrionale piemontese, il settore manifatturiero rappresenta il principale sbocco

occupazionale della valle. Al censimento intermedio dell'industria e dei servizi, infatti, gli occupati dell'industria in senso stretto rappresentavano il 45% sul totale (escluso agricoltura), una percentuale che sfiorava il 50% nella Bassa valle, mantenendosi su livelli elevati anche nella Media Valle. L'area di fondovalle, coincidente con la Media e Bassa Valle, è a forte connotazione industriale. La Valsesia si trova all'incrocio tra due sistemi territoriali a forte specializzazione produttiva: l'area del tessile-laniero, che ha il suo nucleo strategico nel vicino Biellese, ed il distretto della rubinetteria, che collega la Valsesia all'alto Novarese. Entrambe le specializzazioni sono presenti sul territorio, che ospita alcuni insediamenti industriali di dimensioni medio-grandi (come Zegna Baruffi a Borgosesia) ed un certo numero di piccole imprese industriali e artigiane. Entrambi i settori soffrono da alcuni anni il mutamento degli scenari competitivi a livello internazionale. Il tessuto produttivo delle aree montane si fonda prevalentemente su un mix di attività di costruzioni e di turismo, quest'ultimo caratterizzato, tuttavia, da una forte stagionalità invernale.

1.2. L'antefatto

Alla Pedemontana piemontese, al suo concepimento, erano stati assegnati caratteri di grande dorsale di comunicazione del Nord-Ovest italiano che, insieme alla coeva Pedemontana

lombarda, cui doveva connettersi, era destinata a svolgere la funzione di collettore del traffico generato dalle aree di grande dinamismo economico facilitandone l'immissione nella rete di collegamento nazionale e internazionale, consentendo al Piemonte di giocare un ruolo attivo nella macroregione europea.

Il tracciato era concepito anche a supporto della politica di riequilibrio economico, sociale e territoriale perseguito dalla Regione Piemonte, incentrata sulla creazione di una multipolarità di sistemi urbani, di cui la Pedemontana rappresentava la dorsale di connessione e l'elemento equilibratore.

Al tratto nord della Pedemontana piemontese ha sempre guardato, inoltre, con estremo interesse la comunità biellese che ha attribuito alla realizzazione dell'opera la fine di un isolamento, per alcuni più percepito che reale, considerando l'infrastruttura come "porta" del sistema Biellese per l'interscambio internazionale, regionale e locale.

La vicenda progettuale, più che trentennale, del tracciato della Pedemontana accompagna l'attività programmatica della Regione Piemonte fin dal suo esordio e in questo percorso s'intreccia con il processo legislativo nazionale che ha portato alla trasformazione dei rapporti istituzionali tra i diversi livelli di

governo ed ha aperto la strada al federalismo.

Anni Settanta

All'inizio del decennio, sciolto il nodo politico-istituzionale della formazione delle Regioni e della delega alle medesime dei poteri in materia di pianificazione territoriale e programmazione delle risorse, immediatamente dopo il suo insediamento la neonata Regione Piemonte mette mano alla costruzione del complesso di norme e strumenti necessari ad attivare politiche di riequilibrio territoriale che rompesero l'eccessiva polarizzazione sulla città di Torino e arginassero i forti squilibri settoriali e territoriali in atto.

Il primo Piano di Sviluppo Regionale (1977-'80) evidenzia la condizione socioeconomica della Regione caratterizzata da un rapporto di subordinazione del territorio all'economia: "lo spazio è un banale accidente che l'economia trasforma e travolge"¹⁰ e che trova espressione nella estensione del polo torinese che domina sugli altri centri piemontesi di dimensione irrisoria e sottolineato da uno schema radiale della viabilità convergente sull'area metropolitana di Torino.

¹⁰ Carlo Socco *La pianificazione territoriale regionale e comprensoriale in Piemonte*, in *Urbanistica* n. 72-73 1982.

Obiettivo del Piano è, fondamentalmente, una più equilibrata distribuzione delle risorse economiche sul territorio regionale perseguita attraverso il controllo della dinamica espansiva complessiva dell'area torinese e la immissione nei processi di sviluppo di centri piemontesi importanti, a questo scopo ribattezzati "centri di riequilibrio regionale". La valorizzazione delle città principali della regione oltre a servire ad arginare e ridurre gli effetti polarizzanti di Torino, aveva lo scopo di favorire la crescita di sistemi urbani, caratterizzati da una profonda integrazione con i territori circostanti, dotandoli di una struttura opportunamente articolata finalizzata a "diffondere l'accessibilità ad un ventaglio ampio ed articolato di opportunità di lavoro e servizi"¹¹. L'organizzazione di tali sistemi territoriali era affidata alla pianificazione comprensoriale, di natura più operativa, su cui si strutturava il Piano di Sviluppo Regionale.

Il 1° Piano Regionale dei Trasporti e delle Comunicazioni (PRTeC – adottato nel 1979) raccoglie gli indirizzi del Piano di Sviluppo e descrive la struttura viaria secondo un ordine gerarchico interconnesso al cui livello più alto individua tre grandi Dorsali di riequilibrio regionale. Si tratta di assi viari che connettono i centri urbani ai quali è assegnato il ruolo di centri di

¹¹ Ibidem

riequilibrio regionale e il cui compito è quello di rompere lo schema radiale convergente su Torino secondo direzioni nord-sud (Voltri-Sempione e Pedemontana da Arona a Mondovì) ed est-ovest (Cuneo-Casale). La viabilità di tali direttrici doveva essere fortemente connessa con i principali nodi della rete nazionale ed internazionale delle comunicazioni e dei trasporti in modo tale da accrescere l'accessibilità dei centri di riequilibrio regionale alle grandi agglomerazioni urbane o metropolitane extraregionali, contribuendo ad incentivare ed intercettare gli effetti diffusivi che da tali agglomerazioni potessero generarsi, anche a seguito di politiche di decongestionamento delle stesse.

Il tracciato della Pedemontana è, in questa fase, appena abbozzato e, operativamente, la Regione si propone di partire dal potenziamento delle infrastrutture viarie a corona già esistenti, che sarebbero diventate parte di un unico progetto di Pedemontana. L'opera è concepita come asse di grande viabilità a livello nazionale con il precipuo compito di alleggerimento dei grandi nodi di traffico e degli assi autostradali e a servizio delle comunità investite.

La cosiddetta Pedemontana del Nord Piemonte, che interessa i territori di più Province – Novara, Vercelli e, di prossima costituzione, Biella – rappresenta la necessaria connessione tra la Regione Lombardia, ad Est, e la

Provincia di Torino ad Ovest; per questa ragione, fino alla prima metà degli anni Novanta l'asse verrà anche definito "Direttrice Est-Ovest". A fronte di non grandi impedimenti al collegamento ad Est con la Pedemontana lombarda, fin da ora non ci si nasconde la difficoltà della connessione a Ovest del territorio biellese con l'Eporediese determinata dalle caratteristiche morfologiche del territorio interessato e si valuta la possibilità, per quanto onerosa, di un attraversamento, in un tratto di galleria, della Serra di Ivrea.

Sono gli anni di esordio delle Regioni e, per quanto quella Piemontese abbia immediatamente attivato processi di programmazione per il riequilibrio socio economico, i tempi sono maturi solo per tracciare le grandi linee della strategia territoriale di cui la Pedemontana Piemontese rappresenta una delle grandi Dorsali di riequilibrio regionale

Anni Ottanta

La mutata configurazione dell'economia piemontese e la perdita di peso dei grandi complessi dell'industria manifatturiera si accompagnano ad una depolarizzazione di Torino secondo modalità lontane dai processi di riequilibrio del territorio regionale auspicato negli intenti programmatori degli anni Settanta, con fenomeni di deurbanizzazione polverizzata facilitati da una più diffusa mobilità privata e da mutati stili di vita.

Sono questi gli anni in cui comincia a diffondersi, più che in passato, un modello di piccola e media impresa in aree fino ad allora rurali, determinando una profonda trasformazione del tessuto produttivo e insediativo piemontese. Le principali dinamiche di trasformazione interessano soprattutto l'arco pedemontano, quella fascia tra montagna e pianura, scenario fin dall'Ottocento degli insediamenti della prima industrializzazione, dotata già di un sistema infrastrutturale minimo che favorisce fenomeni di decentramento produttivo. L'ambito pedemontano presenta anche elementi di qualità -nei valori del paesaggio, nell'offerta di servizi urbani diffusi- favorevoli alla crescita di insediamenti residenziali che accompagnano quelli produttivi. La pressione generata da questi fenomeni evidenzia come la dotazione infrastrutturale preesistente sia sempre meno adeguata a supportare in modo efficace le trasformazioni di natura produttiva e residenziale e pone con estrema urgenza la realizzazione di un'arteria sovra locale in grado di facilitare la movimentazione rapida di merci e persone.

Nel 1980 la Regione Piemonte incarica la società SPEA S.p.A. di Milano di elaborare uno studio di Fattibilità dell'Asse Pedemontano che tenga conto delle indicazioni degli strumenti di pianificazione territoriale e socioeconomica già elaborati. Lo studio della SPEA rappresenterà il riferimento per tutte le elaborazioni successive.

Si avvia in questi anni l'elaborazione, a livello nazionale, del Piano Decennale della Grande Viabilità e per il riassetto delle autostrade, ai sensi della L. 531/82 per il periodo 1985/95. La Regione Piemonte, ai sensi della Legge Regionale n. 4 del 1983 Interventi per l'attuazione dei programmi infrastrutturali viari dello Stato, con Deliberazione del Consiglio Regionale del 26/01/1984, stabilisce quali debbano essere le opere da eseguirsi dall'Ente Nazionale per le Strade (ANAS), in convenzione con la Regione stessa, sul territorio piemontese; tra gli interventi proposti la Pedemontana è un elemento fondamentale e rientra nello Stralcio 85/87 del Piano Decennale Grande viabilità.

Nonostante questi provvedimenti, da uno studio promosso nel 1987 dall'Unioncamere del Piemonte sullo stato di avanzamento della Pedemontana emerge che, a fronte di dieci anni di studi e progetti da parte di Enti Istituzionali, limitatissimi siano gli esiti operativi del progetto¹².

Riguardo il tracciato Nord della Pedemontana si affronta la soluzione, meno problematica, del collegamento sul versante Est con la Regione Lombardia. Questa funzione era svolta,

¹² Unione Camere Commercio Industria Artigianato Agricoltura del Piemonte, a cura di Balistreri P. e Dezzani L., *La Pedemontana. Una strada da non dimenticare*, Torino maggio 1987.

se pur con difficoltà, dalla strada statale 142 che da Biella, attraverso gli abitati di Cossato, Gattinara, Romagnano Sesia e Borgomanero, raggiungeva l'autostrada A26 sul confine con la Lombardia. L'arteria svolgeva storicamente il ruolo di raccolta del traffico di merci provenienti dalle valli, che si era fatto più greve per l'intensificarsi dei processi produttivi dei distretti industriali; inoltre, per i fenomeni insediativi prima richiamati, aveva subito nel tempo l'assedio edilizio. Il carico di questi due processi combinati grava sulla statale che, per le sue caratteristiche dimensionali e per l'andamento tortuoso, non garantisce condizioni di sufficiente sicurezza ai centri attraversati e la necessaria fluidità al traffico. Nasce il progetto della Variante alla Strada Statale 142 "Biella-Ghemme/A26", che vede la realizzazione negli anni Ottanta del tratto Biella-Cossato, con caratteri di superstrada, lasciando da completare i successivi tratti: Masserano-Gattinara e Gattinara-Ghemme/A26.

Nel 1986, la Regione Piemonte, la Provincia di Vercelli e l'ANAS si accordano per la predisposizione dei progetti di massima dei tratti mancanti. La Provincia di Vercelli (la Provincia di Biella sarebbe stata istituita nel decennio successivo) avrebbe curato la redazione del progetto del lotto Masserano-Gattinara, mentre l'ANAS avrebbe provveduto a progettare il lotto Gattinara-Ghemme/A26.

Nel 1991, l'ANAS predispone un progetto di fattibilità dell'intera tratta, Masserano-Ghemme con relative valutazioni economiche al fine di accelerare il corso del progetto. Tuttavia, le difficoltà nel reperire i fondi a livello nazionale e locale impediscono di avviare la progettazione esecutiva dell'opera e le relative verifiche di Compatibilità Ambientale.

La Pedemontana è concepita come asse di grande viabilità nazionale; cominciano così le lunghe relazioni tra disposizioni locali e disposizioni nazionali con il progressivo coinvolgimento di attori diversi: l'ANAS in qualità di ente esecutore dell'opera, in convenzione con la Regione Piemonte e la Provincia di Vercelli. L'avvio frammentato dell'infrastruttura, con la variante alla 142 realizzata solo nel tratto Biella-Cossato, se nelle intenzioni avrebbe dovuto innescare un processo di accelerazione della realizzazione dell'opera, in realtà apre una lunga diatriba sulla ripartizione dei carichi per la progettazione dei tratti mancanti: alla Provincia di Vercelli è assegnato il progetto del lotto Masserano-Gattinara, all'ANAS il lotto Gattinara-Ghemme/A26. Mentre assolutamente incerta rimane la progettazione del tracciato ad ovest di Biella, verso Ivrea, per le difficoltà realizzative emerse fin dal concepimento dell'infrastruttura.

Gli anni Novanta

In questo decennio il percorso progettuale della Pedemontana Nord del Piemonte s'intreccia con il modificarsi del quadro legislativo nazionale che ridisegna i rapporti tra Enti istituzionali, definendone le competenze specifiche e mutandone le modalità delle relazioni; cambia anche la struttura di riferimento per la pianificazione territoriale del Piemonte assegnando, anche qui, competenze diverse ad enti diversi e ridefinendone i ruoli.

Agli inizi del decennio un provvedimento legislativo nazionale mette in discussione l'architettura programmatica e pianificatoria piemontese strutturata nella legge regionale sulle procedure della programmazione n. 43 del 1977. L'approvazione della legge sull'ordinamento delle autonomie locali (L. 142/90) sancisce la definitiva scomparsa dei Comprensori, struttura territoriale cardine della programmazione piemontese degli anni Settanta, mentre assegna alla pianificazione regionale norme generali di indirizzo e direttive di utilizzo del territorio, lasciando alla pianificazione provinciale interventi più operativi. La Regione Piemonte adegua alle indicazioni della legge sulle Autonomie Locali la propria legislazione urbanistica 56/77 Tutela e uso del suolo, approvando nel 1994 la Legge regionale n. 45 Norme in materia di

pianificazione del territorio. Il nuovo quadro della pianificazione territoriale introdotto da tali adeguamenti riguardano, in primo luogo, le Province per le quali viene ribadito il ruolo di ente intermedio soprattutto a livello pianificatorio assegnando ad esse la titolarità e responsabilità del Piano Territoriale di Coordinamento, uno strumento operativo che si caratterizza come cerniera tra il piano regionale e quelli comunali. Alla Regione rimane la responsabilità di un proprio strumento di governo del territorio, il Piano Territoriale Regionale (PTR) attraverso cui definire un sistema di riferimento per tutte le politiche che, in qualche modo, interferiscono con il territorio, quindi di inquadramento anche delle scelte nazionali e comunitarie.

A metà marzo del 1997 viene approvata la Legge n. 59, recante Delega del Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa, accompagnata l'anno successivo dal D.L. 112/1998. Il provvedimento legislativo, comunemente denominato "Legge Bassanini", oltre ad avviare la semplificazione delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private, apre la strada al federalismo amministrativo, ovvero il perseguimento del massimo decentramento realizzabile con legge ordinaria, consentendo di armonizzare la legislazione nazionale a quella degli

altri stati membri della Unione Europea. L'impianto legislativo predisposto modifica la tradizionale impostazione gerarchica dei rapporti tra Istituzioni affermando il principio della parità decisionale nel rispetto di una "leale collaborazione". Emerge la necessità di coordinare l'azione dello Stato e dei poteri che influiscono sui processi di sviluppo e di raccordare le molteplicità di interessi che agiscono alle diverse scale territoriali.

In questo scenario il ruolo svolto dall'Unione Europea è di primo piano, dal momento che, mettendo a disposizione, attraverso i Fondi Strutturali, gran parte delle risorse per finanziarie investimenti a favore di aree in ritardo di sviluppo programmabili da Enti Locali, di fatto condiziona la politica del nostro Paese e quella delle Regioni. Si pone l'esigenza di dare regola al principio di reale collaborazione delle istituzioni negli investimenti.

Il processo di Programmazione Negoziata nasce come "regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza"¹³. Già la

¹³ Art. 2, comma 203, sub a), della legge 662 del 23 dicembre 1996, *"Misure di razionalizzazione della finanza pubblica"*.

Legge 142/90, all'articolo 27, prevedeva l'utilizzo dell'Accordo di Programma come modalità con la quale Comuni, Province, amministrazioni e soggetti pubblici definiscono e attuano opere e interventi che richiedono azioni integrate e coordinate. La legge 662/96 mette a disposizione della Programmazione Negoziata altre forme di accordo; in particolare l'Intesa Istituzionale di Programma è lo strumento idoneo per definire gli accordi tra l'amministrazione centrale dello Stato e quelle regionali e provinciali per la realizzazione di piani pluriennali di interventi di interesse comune, attraverso cui i soggetti coinvolti s'impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti. La delibera CIPE del 21 marzo del 1997 detta la disciplina delle Intese Istituzionali di Programma definendone finalità, oggetto, soggetti coinvolti, modalità attuative e di finanziamento.

Da questo momento il processo decisionale relativo alla vicenda progettuale della Pedemontana passa attraverso iter concertativi che si presentano particolarmente complicati dalla numerosità dei soggetti coinvolti.

In attuazione delle nuove norme in materia di pianificazione del territorio la Regione Piemonte nel 1997 approva

il nuovo Piano Territoriale Regionale in cui individua le azioni ritenute “strategiche” e indispensabili alla realizzazione di una visione unitaria del territorio regionale e, nella descrizione del “Sistema territoriale”, definisce, tra gli altri, gli interventi sulle infrastrutture confermando l’importanza della Pedemontana tra le dorsali di riequilibrio regionale.

In materia infrastrutturale, il Nuovo Codice della Strada (approvato con D.L. 30/04/1992 n. 285) riconosce una rete viaria regionale distinta dalla rete nazionale a partire dalla definizione dei caratteri funzionali di ciascun tracciato, sulla base del principio che a funzioni diverse devono corrispondere prestazioni diverse.

Il 2° Piano Regionale dei Trasporti e delle Comunicazioni, adottato nel 1997, a partire dagli assunti del Nuovo Codice della Strada ribadisce l’importanza dei principi di gerarchizzazione e specializzazione delle funzioni¹⁴ e individua 2 livelli di rete viaria sul

¹⁴ “La gerarchizzazione e della rete viaria costituisce la condizione necessaria per ottenere una elevata specializzazione prestazionale e dunque una selezione più razionale ed efficiente dei traffici. Il livello gerarchico viene definito sulla base delle funzioni a cui l’infrastruttura è chiamata ad assolvere” Regione Piemonte, 2° Piano Regionale dei Trasporti e delle Comunicazioni, pag. 43. Torino 1997.

proprio territorio. Al 1° livello appartengono le infrastrutture che esplicano una funzione di collegamento tra i principali centri nazionali e con l’estero; tra queste è ribadita la validità del disegno delineato nei precedenti documenti di programmazione della Pedemontana Nord che a partire dalla Lombardia collega le aree a grande dinamismo economico, venendo ad assumere il ruolo, in seguito più volte richiamato, di “dorsale dei distretti industriali”, quello tessile, delle rubinetterie e del valvolame che caratterizzano i territori del nord-est del Piemonte.

Nello specifico il 2° PTReC indica i tratti mancanti dell’infrastruttura Pedemontana:

- tra Cossato e Ghemme/svincolo sulla A26, secondo i progetti già elaborati,
- la variante di Prato Sesia e Romagnano Sesia
- il collegamento tra Biella e l’autostrada A4

In particolare il Piano si sofferma su quest’ultimo tratto e si valutano due alternative, in direzione Sud oppure Ovest, che per molti anni saranno oggetto di discussione e che la

relazione del 2° Piano dei Trasporti e delle Comunicazioni così descrive¹⁵:

- *“il completamento della Pedemontana con un nuovo tracciato, in direzione Sud, che colleghi la circonvallazione di Biella con lo svincolo autostradale di Santhià;*
- *il completamento della Pedemontana in direzione Ovest, secondo l'ipotesi da tempo formulata (al limite prendendo in esame la possibilità di potenziare l'attuale SS 419 da Mongrando, adeguandola agli standards della Pedemontana e prevedendo una opportuna variante per la discesa sulla Valle della Dora Baltea) ed il potenziamento della SS 593 con un nuovo svincolo sul raccordo A5/5”.*

Per la prima volta in un documento di pianificazione regionale si mette in discussione la peculiarità della “Direttrice Est-Ovest” e si affaccia l'ipotesi di un tracciato alternativo definito “Direttrice Sud della Pedemontana”. La nuova ipotesi s'intreccia con la richiesta, fortemente perorata dalla comunità locale, di dare

soluzione alla necessità di un collegamento di Biella, neonato capoluogo di Provincia, con la rete autostradale - il cosiddetto “peduncolo” autostradale biellese-inteso, nelle intenzioni dei proponenti, come un tracciato nuovo e indipendente da quello Pedemontano. Ma, a fronte della difficile soluzione del collegamento tra Biella e Ivrea e per la scarsa disponibilità di risorse per finanziare la realizzazione di due assi viari, si apre la strada a trovare una soluzione congiunta alle due ipotesi.

Per tutto il decennio successivo si discuterà sulle possibili direzioni della Direttrice Sud, proponendo numerose varianti di tracciato (se ne contano almeno 5) dibattendo soprattutto sull'alternativa di innesto sulla A4 in prossimità del casello di Carisio o di Santhià. Il dibattito sottende le preoccupazioni causate dalla rapida crisi del settore tessile in quanto l'assenza di un'infrastruttura nazionale viene vissuta dalla comunità biellese come un aggravio dell'impatto negativo sul sistema socio economico locale. La scelta del tracciato del Peduncolo viene assunto ad emblema delle strategie di sviluppo per l'intera provincia. Si argomenta che il tracciato in direzione di Santhià sembra guardare più verso Torino, assumendo quindi un significato di aggancio con il resto della Regione; la direzione verso Carisio implicherebbe una scelta più orientata verso Milano, con cui i rapporti, soprattutto commerciali, sono più intensi.

¹⁵ Regione Piemonte, 2° Piano Regionale dei Trasporti e delle Comunicazioni, pag. 45. Torino 1997.

Al fine di procedere alla verifica delle alternative di tracciato, la Regione Piemonte istituisce un tavolo tecnico di Coordinamento con le Province di Biella, Novara e Vercelli, invitando successivamente l'ANAS a partecipare al processo di progettazione. La finalità del tavolo tecnico era quella di visionare il materiale progettuale, verificarne la compatibilità ambientale e definire i documenti necessari all'avvio della procedura comunitaria per la richiesta di finanziamenti alla progettazione. Alla fine prevale la scelta di Santhià che nella configurazione policentrica della strategia regionale meglio risponde ad un arginamento di fenomeni dispersivi di gravitazione extraregionale privilegiando una maggiore integrazione al sistema piemontese complessivo senza indebolire la connessione con quello torinese.

Con D.G.R. n. 59-22768 del 20 ottobre 1997, la Regione Piemonte eroga un contributo di 400 milioni di lire a favore della Provincia di Biella per la redazione del progetto preliminare della Pedemontana relativa al tratto "dall'A26/casello di Ghemme all'A4/casello di Santhià". Nel luglio 1998 Regione Piemonte, Provincia di Biella e Compartimento ANAS di Torino sottoscrivono una Convenzione per la predisposizione del Progetto Preliminare del nuovo asse Pedemontano. La Provincia di Biella provvede ad elaborare un primo progetto di definizione del corridoio

Pedemontano e lo sottopone all'attenzione degli Enti Locali coinvolti. A seguito dei contributi della consultazione, la Provincia di Biella definisce il Corridoio pedemontano distinto in due tronchi:

- Direttrice Est: da Masserano/SS 142 al casello di Gemme/A26;
- Direzione Sud: da Cerreto Castello/SS 142 al casello di Santhià/A4.

Per molti anni le due direttrici seguiranno un iter separato e la loro definizione sarà rallentata dalla elevata frammentazione degli interventi e dalla difficoltà di coordinamento dei numerosi soggetti coinvolti e competenti.

I tratti mancanti della Pedemontana, richiamati nel PTReC del 1997, vengono ripresi nel Piano Triennale ANAS (1997-'99), per il quale la Regione Piemonte, con deliberazione del 14 aprile 1997, ribadisce l'importanza dell'asse pedemontano tra gli interventi infrastrutturali da realizzare sul territorio regionale.

Il cambiamento del quadro di riferimento legislativo nazionale di questo decennio, che ridisegna i rapporti tra gli enti istituzionali, fa emergere un nuovo protagonismo da parte dei sistemi locali periferici e ne muta le modalità di relazione attraverso processi di programmazione negoziata che richiedono tempi lunghi di condivisione e adattamento. La

vicenda progettuale della Pedemontana passa attraverso iter concertativi complicati per la numerosità dei soggetti coinvolti: ANAS, Regione Piemonte, Province di Vercelli, Novara, Biella e comuni attraversati dal tracciato. Incide nel ritardo dell'avvio procedurale anche il processo di organizzazione amministrativa della neo-costituita Provincia di Biella a cui compete il compito di redigere il progetto preliminare in quanto ente nel cui territorio prevalentemente si snoda il tracciato. Da non sottovalutare il ruolo della Unione Europea che condiziona le scelte programmatiche di Regioni ed Enti locali che aspirano ad attingere alle risorse comunitarie.

Il primo decennio degli anni 2000

L'organizzazione polarizzata su Torino rilevata negli anni Settanta ha lasciato il posto ad un forte protagonismo dei sistemi locali periferici in cui s'intravede la possibilità di attuare l'auspicata organizzazione regionale in forma tendenzialmente policentrica; tuttavia l'esperienza dei primi anni del 2000 evidenzia la necessità di un irrobustimento ulteriore dei territori extrametropolitani con strutture di interconnessione a scala sovra locale.

Il 3° Piano dei Trasporti e delle Comunicazioni, adottato a dicembre 2004, è l'espressione di una politica dei trasporti che supporti gli assetti localizzativi e che garantisca maggiore fruibilità e richiamo ai territori da

promuovere e valorizzare per le loro specificità, in cui "la variabile dell'accessibilità deve essere coniugata in chiave sostenibile per la competitività del territorio". In particolare il Piano richiama quelle infrastrutture che rivestono carattere di preminente interesse nazionale e sono riconosciute come strategiche dalla Regione Piemonte, la cui individuazione è il risultato di un coordinamento tra le proposte dei promotori locali e la valutazione dell'interesse nazionale da parte degli organi centrali. Il riferimento è alle opere infrastrutturali inserite nella Deliberazione del CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001, in attuazione della legge 443/2001.

L'impulso economico-finanziario dato dalla Deliberazione CIPE 121/2001 va ad inserirsi in un processo di attuazione del disegno costituzionale di decentramento fiscale, introdotto a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione (Legge 3/2001), che investe tutti i livelli istituzionali. In particolare tutta l'azione della Regione nel decennio deve essere inquadrata con riferimento allo scenario nazionale in profonda trasformazione condizionato dalla riforma istituzionale relativa al completamento del processo di delega, al federalismo fiscale, alla semplificazione amministrativa e dalla sistematizzazione delle procedure di programmazione e attuazione delle infrastrutture di interesse strategico nazionale.

Tra le infrastrutture individuate, nel Programma delle Infrastrutture Strategiche della Deliberazione CIPE del 2001, come “strategiche” e di “preminente interesse nazionale” da realizzarsi sul territorio piemontese, viene indicata la Pedemontana piemontese. L’opera sarà sempre inclusa nelle tre Intese Generali Quadro sottoscritte dal Governo e dalla Regione Piemonte:

la **prima Intesa Generale Quadro** viene sottoscritta tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Regione Piemonte l’11 aprile 2003, con la quale sono individuate le infrastrutture strategiche ricadenti sul territorio della Regione e per le quali l’interesse regionale concorre con quello dello Stato;

con il **Primo Atto Aggiuntivo all’Intesa Generale Quadro**, sottoscritto il 23 gennaio 2009, la Regione Piemonte e il Governo hanno inteso integrare ed aggiornare l’Intesa del 2003, confermando che le opere oggetto di tale accordo e previste nell’ambito del Programma sono da ritenersi di interesse regionale concorrente con il preminente interesse nazionale e hanno convenuto sulla necessità di assicurare l’attuazione delle infrastrutture ricadenti nel territorio della Regione Piemonte già previste nella citata Intesa e debitamente aggiornate;

con Deliberazione della Giunta Regionale, n. 3-2155 del 7 giugno 2011 si è approvato lo schema di **Rimodulazione dell’Intesa Generale Quadro**, sottoscritta il nel 2003 ed aggiornata con il Primo Atto Aggiuntivo nel 2009, recependo le indicazioni contenute nell’8° Allegato Infrastrutture Strategiche, approvato dal CIPE nella seduta del 18 novembre 2010.

A partire dal 2005 prende avvio un nuovo ciclo di programmazione nazionale e regionale in coerenza con quello della programmazione comunitaria per il periodo 2007-2013. La “Nuova politica di coesione” comunitaria poneva per la prima volta agli Stati Membri l’obbligo di dotarsi di propri “Quadri di Sviluppo Nazionali” (QSN) di riferimento per l’elaborazione dei rispettivi programmi operativi (nazionali, regionali, di cooperazione territoriale trans-europea) in ottemperanza agli “Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione” adottati dal Consiglio europeo (decisione 2006/702/CE). Il Quadro Strategico Nazionale italiano viene redatto in base alle linee guida approvate dall’intesa Stato-Regioni-Enti Locali del 3 febbraio 2005 che prevedono la redazione di documenti Strategici Regionali. Una volta interpretate le necessità di ciascuna regione, viene costruita una strategia programmatica di coordinamento che, al livello nazionale, individua gli indirizzi

che il Paese intende perseguire dal 2007 al 2013.

Il periodo di programmazione 2007-2013 è segnato da una disponibilità di risorse finanziarie inferiore rispetto al passato, cosa che impone la definizione di un loro utilizzo ottimale da attuarsi tramite il coordinamento e l'integrazione di risorse comunitarie (fondi strutturali), nazionali (fondi FAS) e regionali. In particolare, nel percorso di definizione del Quadro Strategico Nazionale viene operata la scelta, di concerto con amministrazioni centrali e regionali, di "settennalizzare" le risorse FAS, passando da un regime discontinuo di delibere annuali del CIPE ad un sistema fondato su una certezza settennale, quindi per un periodo pari e coincidente con quello della programmazione 2007-2013 dei fondi strutturali. Nella disponibilità delle risorse viene operato il riparto tra Regioni e Pubbliche amministrazioni di tali risorse, agendo contestualmente nella destinazione dei Fondi strutturali, del cofinanziamento statale e dei fondi FAS.

Il complesso processo di costruzione della programmazione strategica regionale di questi anni è, pertanto, improntato su un raccordo più organico e strutturato con le strategie nazionali e comunitarie. Il Documento di Programmazione Strategico Operativo (DPSO), approvato dal Consiglio Regionale il 21 dicembre 2006, stabilisce gli indirizzi di

programmazione integrata dei fondi europei, nazionali e regionali nell'ambito della politica di coesione regionale per il periodo considerato. La Regione mette in campo attività la cui dimensione economica è articolata per fonte di finanziamento, riconducendo le singole attività a un più ampio sistema di obiettivi generali e specifici, basato su 5 macro aree d'intervento individuate nel DPSO. Ciascuna macro area d'intervento è distinta in obiettivi generali e specifici e relative azioni operative; l'attuazione di queste è legata a previsioni di spesa distinte per tipologia di fonte (comunitaria, statale, regionale), il cui quadro attuativo di riferimento è il Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale (DPFER), provvedimento che cadenza, in bilanci pluriennali e annuali, l'attività di programmazione finanziaria regionale in funzione degli obiettivi delle diverse politiche settoriali. La Regione predispone anche il Programma Attuativo degli interventi finanziabili con fondi FAS, secondo l'assegnazione alle Regioni stabilita dalla Deliberazione CIPE 166/2007 e sue successive integrazioni; il PAR FAS contiene i profili operativi atti ad esplicitare i contenuti della programmazione strategica regionale definiti nel DUP.

Delle 5 macro aree d'intervento stabilite nel DPSO, la macro area Territorio include, tra le altre, politiche per il governo del territorio, per i trasporti e per le opere pubbliche. Tra

le competenze regionali in materia di infrastrutture e mobilità viene ricordata la “definizione del piano operativo sulla grande viabilità Biellese (Pedemontana)”¹⁶ la cui risoluzione, a partire da questo momento, subirà un’accelerazione, coinvolgendo le parti interessate ad azioni e accordi concertati.

Nel 2006 vengono sottoscritte a giugno con la Provincia di Vercelli (5/6/2006) e ad ottobre con la Provincia di Novara (18/10/2006) le Intese Istituzionali di Programma, in cui è prevista la realizzazione della Pedemontana nei rispettivi territori.

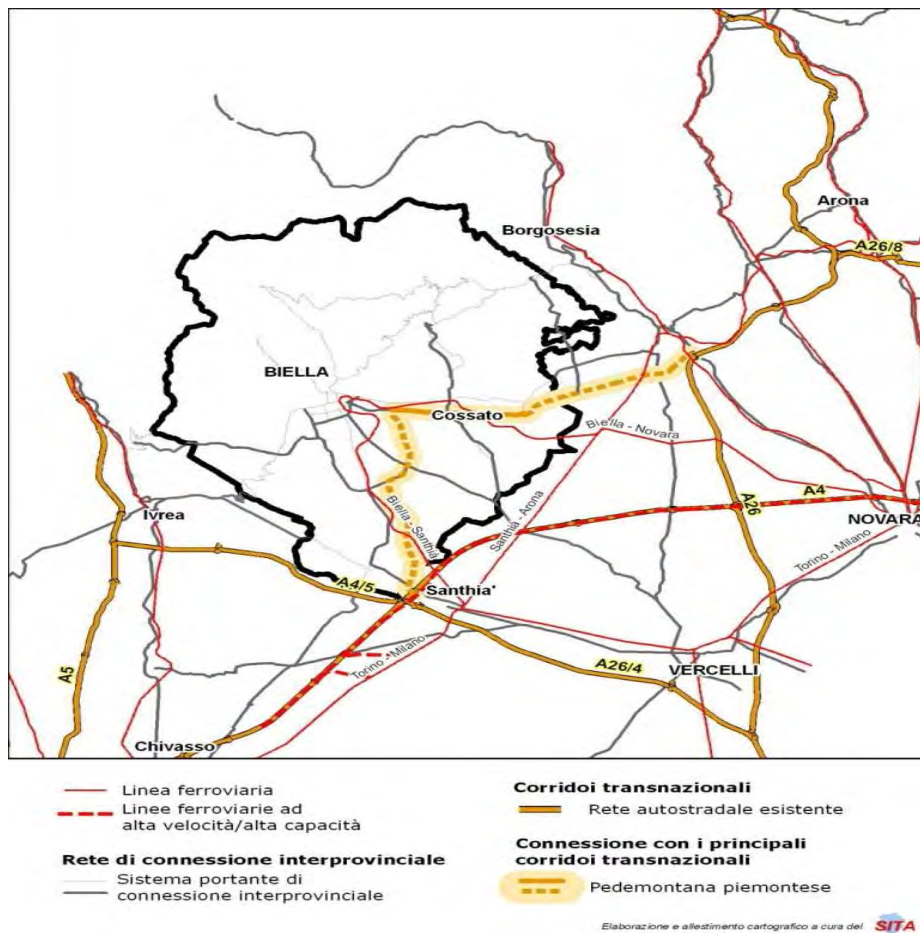
Intanto la Regione Piemonte, in attuazione della normativa nazionale di conferimento di funzioni e compiti amministrativi statali alle regioni (L. 59/97 e D.L. 112/98), al fine di realizzare la migliore strutturazione della rete stradale di competenza regionale e di coordinarla con le reti di trasporto nazionali e internazionali, istituisce con L.R. n. 19 del 2001 l’Agenzia Regionale delle Strade del Piemonte (ARES Piemonte). L’Agenzia, in qualità di ente tecnico, “concorre all’attuazione della pianificazione pluriennale, alla progettazione e all’esecuzione di interventi in materia di

viabilità”¹⁷. Il 14 marzo 2007 viene sottoscritto l’Accordo di Programma tra Regione e Province di Biella e Vercelli con il quale viene affidata ad Ares Piemonte la redazione dello studio di fattibilità della tratta Biella - A4 Santhià (abbandonando definitivamente l’ipotesi di innesto allo svincolo di Carisio); mentre il 31 luglio dello stesso anno viene sottoscritto l’Accordo di Programma tra Regione Piemonte, Province di Biella, Novara, Vercelli ed ARES Piemonte finalizzato ad aggiornare il progetto preliminare della tratta Rolino di Masserano - A26 casello di Ghemme, già redatto dalla Provincia di Biella nel corso del 2000. Con questo Accordo di Programma la Provincia di Biella viene individuata quale soggetto capofila per le successive attività necessarie alla redazione del progetto preliminare.

¹⁶ Regione Piemonte, Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale 2008-2010, pag. 17.

¹⁷ Legge Regionale n. 19 del 6 agosto 2001 “Istituzione dell’agenzia regionale delle strade del Piemonte (ARES Piemonte) e modifiche alla legge regionale 26 aprile 2000, n. 4”, art. 2, comma 2.

Figura 9: inserimento del tracciato della pedemontana nel sistema delle reti infrastrutturali di comunicazione.



Fonte: Provincia di Biella, Piano Territoriale Provinciale. Variante n. 1 . aprile 2009.

Il 28 giugno 2007 con Deliberazione n. 45, il CIPE approva il Documento di Programmazione Economica-Finanziaria (DPEF 2008-2012), nel cui Allegato Infrastrutture è inclusa la tratta Biella – A4 allo svincolo di Santhià, per la quale è previsto un costo pari a 125 milioni di euro.

Il 30 novembre 2007 viene sottoscritto il primo Atto Integrativo all'Accordo di Programma Quadro "Reti Infrastrutturali di Trasporto" che prevede un contributo regionale di € 2.000.000 per la progettazione

preliminare della tratta Biella – A4 Santhià. Il 7 marzo 2008 viene siglata l'Intesa Istituzionale di Programma con la Provincia di Biella con cui si sigla una rimodulazione delle risorse regionali previste per la Pedemontana Piemontese, a favore della Provincia, da € 550.000,00 a € 1.500.000,00 con un incremento di risorse regionali pari a € 950.000,00. In attuazione dell'Intesa Istituzionale di Programma, il 19 ottobre 2008 viene sottoscritta l'Integrazione all'Accordo di Programma tra Regione Piemonte e Province di Biella, Novara e Vercelli.

Intanto, nell'agosto 2007, con legge regionale n. 19 viene soppressa l'Agenzia Regionale delle Strade del Piemonte e viene costituita la Società di committenza Regione Piemonte spa (SCR-Piemonte spa) che va a sostituire l'ARES nelle sue competenze. In data 24 luglio 2008 viene costituita da ANAS S.p.A e da Società di Committenza Regione Piemonte S.p.A (SCR Piemonte S.p.A.) la società di diritto pubblico "Concessioni Autostradali Piemontesi S.p.A." (C.A.P. S.p.A.) così come stabilito nel Protocollo d'Intesa fra Ministero delle Infrastrutture, ANAS S.p.A e Regione Piemonte sottoscritto in data 8 aprile 2008. Nel protocollo d'Intesa C.A.P. S.p.A. ha per mandato la realizzazione di alcune infrastrutture fra cui è inclusa la Pedemontana.

L'11 novembre 2008 viene sottoscritto il Protocollo d'Intesa tra Regione, Province di Biella, Novara, Vercelli e i comuni attraversati, per la condivisione del corridoio stradale individuato dallo studio di fattibilità del collegamento Biella - A4 Santhià redatto da ARES Piemonte (AdP del 14.03.2007).

Nell'ottobre 2008 la Giunta regionale piemontese adotta il PAR FAS 2007-2013 in cui la Linea d'Azione 3 Infrastrutture e logistica, dell'Asse III, Riqualificazione Territoriale, include la realizzazione delle "tratte autostradali a doppia carreggiata della Pedemontana piemontese (tratta Rolino di Masserano – A26 Casello di Ghemme e tratta tra Biella e l'Autostrada A4 Torino –

Milano)¹⁸, infrastruttura che, qui, viene qualificata come "azione cardine" in quanto fondamentale per lo sviluppo della rete di I° livello piemontese. Il CIPE approva una serie di Deliberazioni con cui ripartisce le risorse FAS alle diverse regioni italiane sulla base delle riduzioni della disponibilità finanziaria, privilegiando l'assegnazione delle stesse a favore del Fondo Infrastrutture; in particolare, con Deliberazione 1/2009, il CIPE provvede ad una semplice presa d'atto dei programmi attuativi FAS d'interesse strategico di alcune Regioni, tra cui il Piemonte, e formula una serie di osservazioni puntuali per la modifica e integrazione dei medesimi programmi attuativi. Il PAR FAS piemontese viene aggiornato in relazione al negoziato con il DPS-MISE secondo le disposizioni contenute nella delibera CIPE 1/2009.

Nel contempo, la realizzazione della Pedemontana è inserita nel quadro tendenziale delle spese previste per il periodo 2009-2011, riportato nel DPEFR 2009-2011 approvato dal Consiglio Regionale del Piemonte il 22 dicembre 2008, cui segue l'inclusione dell'intervento nel 1° Atto integrativo dell'Intesa generale Quadro del 2003.

¹⁸ Regione Piemonte Programma Attuativo Regionale del fondo Aree Sottoutilizzate (FAS 2007-2013), 6 ottobre 2008, pag. 100.

La progressiva carenza di risorse finanziarie, che in questo decennio emerge in maniera più drammatica che nel passato, rappresenta il maggior ostacolo ad un rapido avvio della progettazione della Pedemontana, come per tanti altri progetti di infrastrutture pubbliche. La strategia adottata è quella di affrontare la questione attraverso un processo di integrazione tra la programmazione strategica ai diversi livelli istituzionali per la ripartizione dei fondi europei, nazionali e regionali che mette in competizione territori diversi che si contendono le scarse risorse disponibili e sulla decisione finale incidono le pressioni politiche più che una oggettiva valutazione dell'efficacia del progetto.

L'approvazione della Legge Obiettivo, che introduce la regolazione procedurale e finanziaria per la realizzazione di infrastrutture ritenute strategiche e di interesse nazionale, pur

1.3. Il progetto e lo stato di avanzamento del suo iter

Durante la riunione del 12 marzo 2009 del Collegio di Vigilanza dell'Accordo di Programma del 2007 - così come integrato ex novo nel 2008 - tra Regione e le Province interessate all'infrastruttura, si valuta l'opportunità di individuare un promotore finanziario, in considerazione delle difficoltà a reperire risorse per la realizzazione

concepita per accelerarne i tempi attuativi non porta agli effetti sperati. I meccanismi accelerativi della legge di fatto rimandano ad accordi tra amministrazioni centrali e locali e l'inserimento dei progetti infrastrutturali negli elenchi delle opere prioritarie del CIPE non ne garantisce l'effettiva copertura finanziaria.

A livello locale non aiuta ad accelerare i tempi l'estenuante discussione sul peduncolo autostradale biellese che, di fatto, condiziona la decisione finale sul tracciato della Pedemontana.

Solo alla fine del decennio la situazione si sblocca con l'approvazione del D.Lgs. 163/06 che consente l'affidamento di lavori pubblici mediante forme di partenariato pubblico-privato attraverso lo strumento del Project Financing consentendo l'investimento di risorse private.

dell'opera. Si dà, pertanto, mandato a C.A.P. S.p.A. di redigere lo Studio di Fattibilità integrato con la documentazione necessaria a dare corso alle procedure di gara. Con tale decisione si è dato avvio al primo progetto in Piemonte, e tra i primi in Italia, ad utilizzare la nuova possibilità, prevista dalla modifica dell'art. 153 del Codice Appalti inerente il Project Financing, di bandire gare per la ricerca del promotore finanziario non sulla base di un progetto, almeno preliminare, ma partendo da uno

Studio di Fattibilità, disposizione che consente di avviare, anche ad uno stadio iniziale, la realizzazione di opere pubbliche che altrimenti non sarebbero possibili perché prive di copertura finanziaria.

Le decisioni prese, in quanto comportanti la modifica degli obiettivi di quanto indicato negli Accordi precedenti, sono formalizzate il 31 marzo 2009 attraverso la sottoscrizione di un Accordo di Programma tra Regione e Province di Biella, Novara e Vercelli per la redazione dello studio di fattibilità della Pedemontana Piemontese - tracciato complessivo A4 Santhià - Biella - Gattinara - A26 Romagnano Ghemme. Con quest'atto si abbandona definitivamente la divisione in due tratte, fino ad ora perseguito, e il tracciato della Pedemontana Nord del Piemonte viene considerato in maniera unitaria.

Il 20 aprile 2009 il Consiglio di Amministrazione della C.A.P. S.p.A. approva lo Studio di Fattibilità al fine della pubblicazione del Bando di gara per l'affidamento in Concessione della progettazione, oltre che della realizzazione e gestione, del collegamento Autostradale denominato "Pedemontana Piemontese". Lo Studio di Fattibilità posto a base della gara indica per il tratto a sud, per formulare proposte alternative, un corridoio piuttosto stretto a ridosso della SS 143 (Biella-Cavaglià) al fine di evitare indicazioni di tracciati che virassero

verso lo svincolo di Carisio, dal momento che la scelta era ormai ricaduta su Santhià, mentre per il tratto Vigliano-Ghemme viene sposata la proposta del tracciato provinciale.

Il Bando, con procedura aperta, è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea il 25 aprile 2009. Alla scadenza dei termini, il 14 ottobre 2009, viene presentata una sola offerta. Il 17 dicembre è approvata l'aggiudicazione provvisoria con l'individuazione del promotore finanziario nel raggruppamento composta dalla Mandataria SATAP S.p.A. e dalle imprese Mandanti: IMPREGILO S.p.A., ATIVA S.p.A., ITINERA S.p.A., MATTIODA Pierino e Figli S.p.A., CO.GE.FA S.p.A., TUBOSIDER S.p.A., GEMMO S.p.A. e S.I.N.A. S.p.A..

Il 22 gennaio 2010 viene trasmessa, per presa visione, la documentazione del Progetto Preliminare, avanzata dal Promotore aggiudicatario, alle Province di Biella, Novara e Vercelli e analoga presentazione viene fatta il 2 febbraio 2010 ai Comuni interessati dal tracciato.

L'11 marzo 2010 il Consiglio di Amministrazione di C.A.P. S.p.A. approva il Progetto Preliminare, sul quale viene avviata la procedura ex Legge Obiettivo che prevede – in questa fase – lo svolgimento della Valutazione d'Impatto Ambientale di competenza del Ministero dell'Ambiente (condotta per mezzo

dell'apposita Commissione V.I.A.) e l'istruttoria del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (che si avvale della Struttura Tecnica di Missione), ai fini della successiva approvazione da parte del CIPE.

Nell'ambito di tale procedura statale è stata indetta dalla Regione Piemonte la Conferenza di Servizi (CdS) finalizzata all'espressione del parere regionale al Ministero dell'Ambiente in merito alla compatibilità ambientale dell'opera (ai sensi della l.r. 40/98), nell'ambito della quale vengono acquisite altresì le valutazioni delle Amministrazioni comunali in merito alla localizzazione dell'opera da rendere al Ministero delle Infrastrutture.

Dalle prime due riunioni della Conferenza dei Servizi emergono diverse richieste di modifica del tracciato da parte degli enti coinvolti che, unite alle richieste di integrazioni formulate dal Ministero dell'Ambiente in fase d'istruttoria, portano ad una revisione del Progetto Preliminare da parte del Promotore aggiudicatario in via provvisoria, su richiesta di C.A.P.. Gli approfondimenti affrontati hanno riguardato diversi aspetti, fra cui:

l'interferenza – fisica e visiva – con le aree a parco e con i SIC “Baraggia di Candelo” e “Baraggia di Rovasenda”, l'esigenza di salvaguardare le quali ha comportato lo spostamento della tratta Masserano-Ghemme verso Nord e la previsione della livelletta in trincea a

Candelo, con contestuale spostamento del tracciato verso est;

- l'interferenza con le nuove infrastrutture per l'irrigazione agricola meccanizzata già finanziate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ha comportato anche tra Salussola e Verrone la traslazione verso Est del tracciato, con attraversamento del torrente Elvo più a valle;
- il Piano Cave, da predisporre ai sensi della l.r. 30/99, con l'individuazione dei siti, lo studio della coltivazione e i ripristini a livello ambientale e urbanistico;
- la localizzazione degli svincoli, per ottimizzare le connessioni con le viabilità esistenti ed in progetto, senza compromettere aree di proprietà di aziende agricole.

La revisione comporta una profonda modifica del progetto di partenza, con una relativa maggiorazione dei costi di realizzazione preventivati (stimati a circa 40 milioni di Euro). Una modifica così significativa comporta la pubblicazione delle integrazioni al Progetto e il riavvio dell'iter procedurale, precedentemente sospeso al momento delle richieste di integrazione della Commissione V.I.A. (estate 2010), con conseguente trasmissione di tali integrazioni alla

Regione, ai Ministeri e agli Enti territoriali.

Nel frattempo, a novembre 2010, la Regione Piemonte aveva ottenuto che la Pedemontana fosse inserita tra le opere prioritarie nel Programma delle Infrastrutture Strategiche ex Legge Obiettivo, con l'impegno di finanziarla fino alla concorrenza di 125 milioni di euro. A seguito della riapertura del procedimento, la Regione Piemonte ha riattivato la Conferenza dei Servizi, convocandone una terza riunione a marzo 2011 in cui si è valutata positivamente l'alternativa progettuale approfondita.

Nel frattempo, sempre su istanza della Commissione V.I.A., la società C.A.P. ha provveduto a trasmettere (tra giugno e agosto 2010) gli elaborati economici riferiti a quest'ultima alternativa, che inizialmente non erano stati inoltrati. Al momento attuale la Commissione VIA – rinnovata in seguito a sopravvenuta scadenza e operativa da settembre 2011 – non si è ancora pronunciata ufficialmente in merito alla necessità o meno di procedere alla pubblicazione anche di tali documenti, mentre la Regione Piemonte ha ritenuto comunque di esprimersi, predisponendo il provvedimento di cui alla D.G.R. 22-2708 del 12 ottobre 2011 e trasmettendolo ai Ministeri.

1.3.1 I prossimi passi dell'iter

Le tappe dell'iter a cui il progetto deve ancora essere sottoposto sono:

- la Commissione VIA sta esaminando e valutando le integrazioni al Progetto Preliminare e formulerà un parere definitivo sulla compatibilità ambientale delle opere che sarà trasferito al Ministero dell'Ambiente, il quale, tenuto conto delle osservazioni della Regione Piemonte e delle osservazioni pervenute durante il periodo di pubblicazione, emetterà la valutazione sulla compatibilità ambientale dell'opera, trasmettendola al Ministero delle Infrastrutture;
- il Ministero delle Infrastrutture, tenuto conto anche delle valutazioni della Regione Piemonte sul piano programmatico e in merito alla localizzazione dell'opera, formulerà la sua istruttoria inviandola al CIPE;
- il CIPE, sulla base dell'istruttoria condotta dal Ministero delle Infrastrutture, provvede ad approvare il Progetto Preliminare;
- dall'approvazione del CIPE partiranno i 30 giorni per la firma della Convenzione con la società che al momento ha ancora l'aggiudicazione provvisoria, che provvederà alla stesura del Progetto Definitivo.

Secondo gli auspici di C.A.P. S.p.A., subito dopo l'approvazione del CIPE in

tempi brevissimi si potrà firmare la Convenzione con l'aggiudicatario e, considerato l'approfondimento già raggiunto, il Progetto Definitivo potrebbe ragionevolmente essere approntato in 2-3 mesi per essere successivamente inviato al Ministero dell'Ambiente e agli altri Dicasteri per l'avvio del conseguente iter approvativo, che comporterà la verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni impartite in fase di approvazione preliminare.

Si auspica che tale iter possa chiudersi con parere positivo in breve tempo e con l'assegnazione delle risorse finanziarie. Se queste previsioni di tempistica si realizzeranno l'opera potrebbe essere cantierabile nell'anno 2013, come previsto dagli atti di programmazione.

1.3.2 La descrizione del progetto

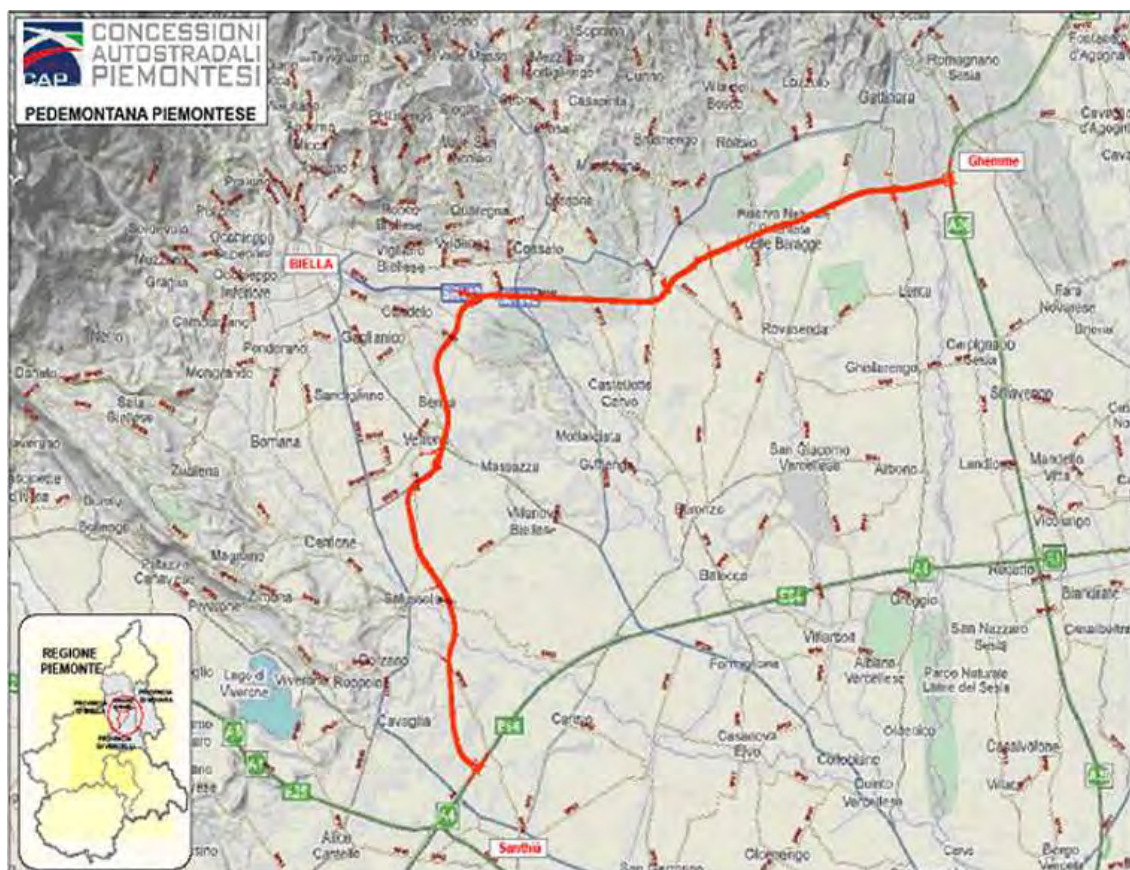
Il progetto dell'arteria, come integrato a seguito dell'iter sopradescritto, è caratterizzato da un tracciato di circa 40 Km (escluso lo sviluppo degli svincoli), in gran parte in rilevato; le opere più impegnative sono il viadotto sul torrente Elvo lungo circa 900 metri,

quello sul torrente Cervo di circa 360 metri e il viadotto a 15 campate sul fiume Sesia con un lunghezza di 839 metri, oltre ai viadotti già esistenti e da adeguare sul torrente Strona e sul torrente Ostola.

Il cantiere sarà suddiviso in tre lotti, coerenti con il cadenzamento della copertura finanziaria e con un'eventuale suddivisione funzionale volta ad una possibile entrata in esercizio per fasi dei singoli tronchi: A4-Biella, Biella-Masserano (comprendente l'adeguamento in sede della S.P. 142) e Masserano-Ghemme/A26.

Il tracciato prevede, oltre ai due nodi di interconnessione con le autostrade A4 e A26, 4 svincoli a Verrone, Biella, Masserano e Gattinara, con uno sviluppo complessivo degli svincoli pari a circa 2 Km. Fa parte della gestione autostradale il tratto di circa 6 Km della S.P. 142 compreso tra lo svincolo di Biella e il centro abitato. Sono previste quattro aree di servizio (due per senso di marcia) tra il nodo di Santhià e lo svincolo di Verrone e tra lo svincolo di Gattinara e il nodo di Ghemme.

Figura 10: Tracciato Pedemontana Piemontese.



Fonte: Concessioni autostradali piemontesi.

1.3.3 La copertura del costo dell'opera

Il costo previsto dallo Studio di Fattibilità C.A.P. posto a base di gara era di Euro 781.716.783; l'importo ha subito variazioni in base all'offerta dell'aggiudicatario provvisorio e alla revisione del Progetto Preliminare a seguito dell'avvio dell'istruttoria. Il quadro economico riferito all'alternativa progettuale da ultimo presentata, sulla quale la Regione ha espresso parere favorevole con prescrizioni, prevede un costo di Euro 633.053.092 di cui circa euro 489.000.000 per lavori.

L'intervento sarà finanziato con un Project Financing di tipo misto con il concorso pubblico al 40%, di cui il 20% a carico della Regione Piemonte (fondi FAS) e il 20% a carico del CIPE (fondi Legge Obiettivo). Al soggetto privato è attribuito il restante 60% dei costi a fronte di una concessione della gestione dell'infrastruttura per 45 anni a partire dalla firma della Convenzione, inclusi gli anni di realizzazione.

La scelta di attivare un partenariato pubblico-privato è stata condizionata dalla difficoltà di reperire una copertura finanziaria interamente pubblica; una tale difficoltà è normalmente riscontrabile nella

realizzazione di infrastrutture autostradali, tanto che la pratica di attivare un P.F. di tipo misto, per

questo genere di opere, è molto frequente ormai anche in Italia.

BOX 1 Il project financing e le autostrade in Italia

Nel settore dei trasporti il project financing ha trovato nel nostro paese una buona applicazione, tanto che, prendendo come riferimento i dati dell'Osservatorio Tecnico della Finanza di Progetto, nel 2010 sono stati pubblicati 14 bandi di gara, corrispondenti a un valore di 4,3 miliardi di euro. Tuttavia, un problema comune che si riscontra in tali bandi è legato al lasso di tempo intercorrente tra l'aggiudicazione e il *closing* finanziario, legato a necessità di verificare la documentazione progettuale predisposta dal promotore o dall'amministrazione e la sostenibilità di tutte le assunzioni alla base del piano economico finanziario, per acquisire il parere sulle opere del Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) della cosiddetta Legge Obiettivo, assistere le amministrazioni aggiudicatrici nell'impostazione delle operazioni contabilizzare fuori bilancio, ai sensi delle direttive Eurostat, gli *asset* sottostanti le cosiddette "opere fredde".

Nel settore delle autostrade, in relazione ai nuovi investimenti previsti da alcuni concessionari, di è dovuto stabilire negli schemi convenzionali un valore di subentro al termine della concessione per garantire al concessionario uscente un indennizzo pari al valore dei costi di investimento effettuati e non ancora ammortizzati, per garantire l'equilibrio del piano economico finanziario, evitando in tal modo la fissazione di tariffe troppo alte e non socialmente sostenibili l'equilibrio del piano economico finanziario risulterebbe difficilmente praticabile, in quanto comporterebbe tariffe non socialmente sostenibili.

Tale situazione si è verificata con la Pedemontana Lombarda, in cui è stato previsto un meccanismo in base al quale il concessionario uscente si obbliga a proseguire nella concessione fino al completo ammortamento dell'investimento, qualora non si trovi un nuovo concessionario all'esito della gara per il riaffidamento della concessione.

La scelta di un investitore privato a partecipare alla realizzazione di un progetto in partenariato pubblico-privato - a fronte della valutazione dei vantaggi che, in ogni caso, ne giustificano l'interesse - comporta l'esposizione ad alcuni rischi. Dal punto di vista dell'investitore, la difficoltà deriva prevalentemente nel fatto di dover affrontare un iter di approvazione del progetto più lungo di quello necessario a interventi interamente privati, dovendo essere assoggettato alle procedure proprie di un'opera pubblica; questo incide fortemente sulla realizzazione dei ricavi la cui perdita è interamente a

carico del promotore. D'altra parte, un'infrastruttura come la Pedemontana, con un volume di traffico non elevato e da uno sviluppo corto del tracciato – dal momento che i ricavi sono anche in funzione della lunghezza - non ha le caratteristiche per un impegno interamente privato. La società SATAP, mandataria del raggruppamento d'impresa che si è aggiudicata la gara – peraltro l'unico a parteciparvi - già gestisce l'autostrada A4 ed ha, evidentemente, ritenuto importante essere coinvolta nell'operazione perché la realizzazione della Pedemontana, nel sistema autostradale del Nord-Ovest, può

comportare vantaggi sulle lunghe percorrenze come viabilità alternativa nel percorso Gravellona-Torino.

Dal punto di vista della Società affidataria C.A.P., fatto salvo che ogni opera richiede la giusta soluzione, per la Pedemontana la proposta di un partenariato pubblico-privato ha avuto un riscontro positivo dal momento che nel giro di due anni, a partire dalla data in cui è stata bandita la gara, oggi si è molto vicini all'ottenimento dell'approvazione da parte del CIPE per un'opera di cui si discute da 40 anni.

Il quadro economico-finanziario

Ad oggi per la Pedemontana Piemontese sono state impegnate risorse solo da parte della Regione Piemonte attraverso l'Intesa Istituzionale di Programma con la Provincia di Biella approvata nel 2006, grazie alla quale sono stati sottoscritti successivi Accordi di Programma, a partire dal 2007, attraverso cui sono stati stanziati complessivamente 1.500.000 Euro per la redazione del Progetto Preliminare.

1.3.4 Le criticità del progetto

Il processo di attivazione del progetto della Pedemontana Piemontese ha attraversato un tempo lunghissimo: un quarantennio, in cui le incertezze proprie del progetto si sono intrecciate, complicandosi, con le progressive trasformazioni procedurali amministrative regionali e nazionali, le

complesse modalità partecipative locali e, non ultimo, la carenza di risorse finanziarie.

L'eccessivo prolungamento dei tempi è attribuibile in larga misura alla numerosità degli attori coinvolti nel processo. Per dare la misura della complessità dei rapporti, ne richiamiamo di seguito le competenze e i ruoli.

Gli attori, quale il ruolo nell'intero processo:

Regione Piemonte

Alla Regione spetta un ruolo, oltre che di competenza legislativa, di programmazione, di finanziamento e di gestione; pertanto:

- a. predispone gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore (lancia l'idea della Pedemontana nello scenario di riequilibrio socio economico e territoriale piemontese) e di programmazione finanziaria (inserisce l'opera nel documento di programmazione finanziaria regionale – DPEFR);
- b. nell'ambito del conferimento di funzioni e ruoli dallo Stato agli Enti locali, la Regione istituisce Agenzie e strutture tecniche per la progettazione e realizzazione del sistema della rete stradale (nell'ordine: ARES Piemonte, S.R.C. Piemonte s.p.a., C.A.P. s.p.a.);

c. è interlocutore istituzionale con enti e strutture sovraordinate:

a. a livello politico-amministrativo con Ministeri (Intese sottoscritte con il Ministero delle Infrastrutture e dell'Economia e Finanza - inserimento infrastruttura nel Piano Decennale della Grande Viabilità), CIPE (inserimento infrastruttura nel Quadro Programmatico delle Opere strategiche), Unione Europea (Fondi strutturali);

b. a livello tecnico con ANAS

d. è interlocutore istituzionale con enti locali (Province e Comuni):

a. istituisce tavoli tecnici di coordinamento

b. stipula Accordi di Programma

c. sottoscrive Protocolli d'intesa

d. istituisce Conferenze dei Servizi finalizzate all'espressione del parere regionale al Ministero dell'Ambiente in merito alla compatibilità ambientale dell'opera

e. Contribuisce al finanziamento dell'opera (20%)

Province di Biella, Vercelli e Novara

Alle Province spetta un ruolo di coordinamento territoriale:

a. predispongono strumenti di pianificazione (Piano territoriale di Coordinamento provinciale) e di settore (Piano della mobilità) nei quali è inserita l'infrastruttura;

b. in quanto Enti il cui territorio è attraversato dall'infrastruttura partecipano ai tavoli Tecnici, firmano Protocolli d'Intesa, Accordi di Programma e Intese Istituzionali di Programma. Partecipano alla Conferenza dei Servizi avendo la possibilità di proporre prescrizioni e varianti migliorative al progetto, esprimono parere sul tracciato definitivo.

In particolare la **Provincia di Biella**:

a. ha avuto il compito, in convenzione con il Compartimento ANAS di Torino, di redigere il progetto preliminare originario dell'infrastruttura che ha costituito riferimento per lo Studio di Fattibilità posto a base di gara;

b. in quanto territorio maggiormente interessato al tracciato è soggetto capofila dell'Accordo di Programma del 2007 e della sua successiva integrazione nel 2008;

- c. è stata beneficiaria di un finanziamento di € 550.000,00 da parte della Regione Piemonte, previsto dalle Intese istituzionali del 2006, rimodulata nel 2008, per la redazione del progetto preliminare;
- d. ha richiesto di utilizzare parte delle somme residue relative all'Intesa Istituzionale di programma del 2008, per la redazione di progettazione preliminare di interventi viabilistici connessi alla Pedemontana; in tal senso a maggio 2011 è stato adottato l'Accordo di Programma tra Provincia di Biella, Regione Piemonte e C.A.P. per tale progettazione.

Comuni attraversati dall'infrastruttura

Partecipano alla Conferenza dei Servizi avendo la possibilità di proporre prescrizioni e varianti migliorative al progetto, concorrono alla condivisione del tracciato definitivo.

ANAS

È la struttura nazionale di gestione delle strade statali e autostrade di interesse nazionale. Offre attività di supporto ad enti pubblici per servizi di progettazione, costruzione e manutenzione stradale:

- a. è coinvolta nella fase iniziale nella progettazione dell'infrastruttura che era stata inserita sia nel Piano Decennale della Grande Viabilità dal 1984 e nel Piano Triennale ANAS nel 1997;
- b. partecipa all'attività concertativa con gli enti locali, al Tavolo Tecnico con le Province di Biella, Vercelli e Novara, coordinato dalla Regione;
- c. partecipa alla società mista Concessioni Autostradali Piemontesi S.p.A. (CAP) insieme alla Società di Committenza Regione (S.R.C.) - Piemonte S.p.A. come stabilito nel Protocollo d'Intesa tra Ministero delle Infrastrutture, ANAS spa e Regione Piemonte.

C.A.P. S.p.A.

È la società mista composta da Anas e Società di Committenza Regione (S.R.C.) - Piemonte S.p.A. ed ha il compito di espletare tutte le attività, gli atti e i rapporti inerenti direttamente e indirettamente all'esercizio delle funzioni e dei poteri di **soggetto concedente ed aggiudicatore** per la realizzazione della Tratta Biella-A26 Casello di Romagnano-Ghemme della Pedemontana Piemontese di sezione autostradale, della Tratta autostradale Biella-A4 Torino-Milano casello di

Santhià della Pedemontana
Piemontese:

- a. approva lo Studio di Fattibilità della Pedemontana Piemontese;
- b. pubblica il Bando di gara per l'affidamento in concessione della progettazione, realizzazione e gestione dell'infrastruttura;
- c. dà il via libera al progetto preliminare proposto dal Promotore aggiudicatario;
- d. coordina i processi partecipativi con le amministrazioni locali, in particolare in Conferenza dei Servizi;
- e. invia il progetto preliminare:
 - a. al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti per l'attivazione della procedura di Legge Obiettivo, in particolare alla Struttura Tecnica di Missione del Ministero, ai fini dello stanziamento del contributo pubblico da parte del CIPE
 - b. alla Commissione VIA istituita presso il Ministero dell'Ambiente per la valutazione d'impatto
 - c. ai Ministeri dell'Ambiente, delle Attività produttive e dei

Beni Culturali al fine di
ottenerne il nulla osta

- f. è stata individuata come società cui affidare la progettazione preliminare di interventi viabilistici connessi alla Pedemontana, richiesti dalla Provincia di Biella.

Promotore Aggiudicatario

È un raggruppamento temporaneo d'impresе private che ha partecipato alla gara per l'individuazione del soggetto promotore con compiti di progettazione, realizzazione e gestione dell'opera in partenariato finanziario con i fondi pubblici

- a. all'espletamento della gara viene presentata una sola offerta da parte del raggruppamento composto dalla Mandataria SATAP S.p.A. e dalle imprese Mandanti: IMPREGILO S.p.A., ATIVA S.p.A., ITINERA S.p.A., MATTIODA Pierino e Figli S.p.A., CO.GE.FA S.p.A., TUBOSIDER S.p.A., GEMMO S.p.A. e S.I.N.A. S.p.A.. L'offerta è accompagnata da un Progetto Preliminare, elaborato sullo Studio di Fattibilità a base di gara. Al raggruppamento temporaneo viene assegnata l'aggiudicazione provvisoria;
- b. recepisce tutte le richieste emerse in sede di Conferenza di Servizio da parte degli enti territoriali e quelle inviate dalla

Commissione VIA, elaborando una revisione del progetto preliminare già approntato, che ne comporta la variazione per l'80%;

- c. se il prosieguo dell'iter del nuovo progetto preliminare avrà esito positivo e il CIPE avrà stanziato i finanziamenti sia per i fondi FAS che per la Legge Obiettivo, entro 30 giorni dall'approvazione CIPE, il Promotore potrà firmare la Convenzione, accettando di non essere più aggiudicatario provvisorio, e provvederà a redigere il Progetto Definitivo;
- d. a seguito dell'iter di approvazione del Progetto Definitivo, se positivo, il Soggetto Promotore, a quel punto Aggiudicatario Definitivo, potrà provvedere a cantierare l'opera, accollandosi il 60% dell'onere finanziario;
- e. a realizzazione dell'opera e con la sua entrata in esercizio, ne avrà la gestione per 45 anni.

Ministero delle Infrastrutture

Il Ministero promuove le attività tecniche e amministrative occorrenti ai fini della progettazione e approvazione delle infrastrutture ed effettua, con la collaborazione delle regioni interessate, le attività di supporto necessarie per la vigilanza, da parte del CIPE, sulla realizzazione delle infrastrutture stesse.

Attraverso la propria **Struttura Tecnica di Missione**:

- a. acquisisce il parere istruttorio dei progetti preliminari e definitivi da parte dei soggetti competenti;
- b. cura l'istruttoria ai fini delle deliberazioni del CIPE, proponendo allo stesso le eventuali prescrizioni per l'approvazione del progetto.

Inoltre il Ministero:

- c. assegna ai soggetti aggiudicatori, le risorse finanziarie necessarie alle attività progettuali; propone, d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, al CIPE l'assegnazione ai soggetti aggiudicatori delle risorse finanziarie integrative necessarie alla realizzazione delle infrastrutture, previa approvazione del progetto e nei limiti delle risorse disponibili.

CIPE - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

Predisporre gli indirizzi della politica economica nazionale, indica le linee generali per l'elaborazione del Programma Economico Nazionale, nonché le linee generali per l'impostazione dei progetti di bilancio annuali e pluriennali di previsione di

spesa dello Stato. All'interno del CIPE opera la **Commissione Infrastrutture** che si occupa di specifici progetti infrastrutturali:

- a. nel Quadro programmatico 2011-2013, all'allegato infrastrutture, viene inserita la Pedemontana Piemontese tra le opere prioritarie, con l'impegno a finanziarla fino alla concorrenza di € 125 milioni;
- b. valuta le variazioni e migliorie approntati dal rifacimento del Progetto Preliminare ai fini dell'attivazione del Progetto Definitivo;
- c. potrà impegnare il finanziamento dell'opera al ricevimento dei pareri positivi della Commissione VIA e della Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture;
- d. erogherà il finanziamento, sia a valere dei fondi FAS che per quelli della Legge Obiettivo (20% + 20%).

Commissione VIA istituita presso il Ministero dell'Ambiente

Ha il compito di avviare la procedura amministrativa di supporto all'autorità decisionale descrivendo e valutando gli impatti ambientali prodotti dall'attuazione del progetto:

- a. l'istruttoria è stata effettuata sul primo progetto preliminare,

su cui la Commissione ha avanzato richieste di variazioni e integrazioni;

- b. in base alle richieste, il Progetto Preliminare è stato variato e reinviato alla Commissione VIA per la formulazione di un parere definitivo sulla compatibilità ambientale delle opere;
- c. riceverà il Progetto Definitivo per presa visione una volta verificato che il passaggio da preliminare a definitivo sia coerente con le prescrizioni precedentemente adottate.

Altri Ministeri (Ambiente, Attività produttive e Beni Culturali)

Prendono visione del progetto sia in stesura preliminare che in Definitivo e, verificatene la compatibilità, danno il nulla osta

1.3.5 Le criticità del processo

La ricostruzione della vicenda storica del processo ha già messo in evidenza le debolezze e le criticità che si sono dovute affrontare; ne facciamo qui una sintesi critica.

a. L'idea iniziale

Il grande disegno strategico della Pedemontana Piemontese delineato con la pianificazione regionale degli anni Settanta, pur lodevole

negli obiettivi, ha progressivamente affrontato numerose difficoltà realizzative.

In realtà la vicenda si scontra con un cambiamento di approccio alla pianificazione che da un impianto sistemico in cui la realizzazione del quadro d'insieme condizionava in maniera vincolante i singoli progetti, si passa ad un impianto più flessibile, da alcuni definito "liquido", che opera per progetti puntuali. L'originaria struttura del processo regionale di pianificazione socio economia e territoriale del Piemonte aveva un'impostazione basata sull'individuazione di un disegno complessivo del territorio, con l'obiettivo di regolarne centralmente lo sviluppo, ponendo soverchia fiducia nella possibilità di tenere sotto controllo tutti i differenti aspetti dei processi di trasformazione e riuscire ad individuare le possibili risposte ai bisogni, confidando nella sicura efficacia delle decisioni. Il confronto con la carenza di risorse e la difficoltà a governare centralmente tutto il processo, ha incrinato l'intera impostazione.

La necessità di rendere più efficiente il processo pianificatorio, più efficace il reperimento delle risorse e più veloci i tempi della decisione ha dato corpo ad una pianificazione che più che alla regolazione dell'intero processo guarda al governo e alla promozione del territorio, procedendo, quasi con un processo di implementazione, individuando singoli progetti, o porzioni di esso, da portare avanti.

Il tracciato settentrionale della Pedemontana oggi più che rispondere ad un grande disegno strategico di dorsale di riequilibrio regionale offre soluzioni a problemi trasportistici al massimo di valenza interprovinciale.

b. Gli attori, i nuovi protagonisti

L'approccio utilitaristico della pianificazione, determinato dalla necessità di catalizzare sullo stesso progetto risorse finanziarie provenienti da fonti diverse, è caratterizzato da processi di interazione tra molti attori, sia pubblici che privati e basato sulla realizzazione di accordi di negoziazione che, pur operando in un quadro di riferimento generale, sono

spesso transitori rimandando una nuova definizione ad accordi successivi.

L'impianto normativo della programmazione negoziata ha regolamentato i rapporti tra i molti centri decisionali per favorirne la cooperazione attraverso la divisione funzionale dei compiti. Purtroppo la molteplicità dei soggetti coinvolti e la, pur necessaria, costruzione di una condivisione democratica delle decisioni non sempre si concilia con la necessità di definire tempi certi per l'attuazione dei progetti.

Il processo della Pedemontana Piemontese rappresenta un esempio emblematico del complicato intreccio su un singolo progetto, peraltro di rilevanza non grandissima nel panorama nazionale, di competenze e ruoli di attori molto diversi, di cui si è data prima una descrizione.

I processi negoziali, inoltre, frequentemente registrano nuovi protagonismi da parte di attori locali che sempre più spesso colgono l'opportunità della partecipazione a tavoli concertativi su grandi opere per affrontare e cercare soluzione ad istanze locali altrimenti ignorate.

c. I tempi delle procedure

Ogni progetto di opera pubblica registra un'enorme distanza temporale tra l'ideazione, la progettazione e la realizzazione. Nel caso della Pedemontana piemontese, se tralasciamo il lunghissimo periodo iniziale di discussione sull'idea dell'infrastruttura e consideriamo come punto di partenza la data di approvazione dello Studio di Fattibilità ai fini della pubblicazione del bando di gara per l'individuazione del concessionario provvisorio - 20 aprile 2009 - bisogna prendere atto del fatto che sono trascorsi più di due anni senza che il Progetto Preliminare sia stato approvato e che, nella più rosea delle previsioni, il cantiere potrà essere aperto nel 2013. In tale incredibile periodo i tempi per le procedure autorizzative costituiscono la parte maggiore e rappresentano la principale causa degli scarsi entusiasmi da parte degli investitori privati.

La Legge Obiettivo, di per sé, non assegna risorse finanziarie alle opere ma definisce le caratteristiche che devono possedere gli iter procedurali

per la loro approvazione. Ogni iter procedurale di ciascun opera è un *unicum* e dipende da molteplici fattori subordinati alle iniziative e agli accordi politici tra l'amministrazione centrale e quelle locali. Il maggior condizionamento è dato dal fatto che l'esecuzione è prevalentemente vincolata agli stanziamenti disponibili nel bilancio dello Stato, che nel frattempo congelano tutti gli altri, anche quelli privati.

d. Le difficoltà finanziarie

La carenza di risorse è, indubbiamente, l'elemento condizionante la realizzazione dell'opera e il meccanismo approntato dalla legislazione nazionale si concretizza solo quando le risorse sono tangibili.

È indubbio che determinate opere non si possono affrontare senza l'apporto della finanza statale, ma il totale delle somme assegnate dal CIPE rappresenta solo una parte di un più ampio insieme di finanziamenti necessari a completare l'opera e, d'altro canto in una sorta di circolo vizioso, lo stanziamento statale è in funzione della disponibilità delle altre risorse

(regionali, locali, comunitarie, private).

In questo scenario il ricorso al Project Financing per sopperire alle risorse mancanti non riesce a tranquillizzare chi abbia una minima conoscenza della finanza di progetto. Le incertezze sui costi definitivi e sui ricavi futuri allontanano gli investitori privati, per loro natura poco propensi a investire in progetti di infrastruttura dalla redditività molto differita nel tempo: non è un caso che all'espletamento della gara per l'individuazione del promotore privato ci sia stata una sola società partecipante, tanto da far avanzare il dubbio che l'opera non sia così appetibile dal punto di vista economico-finanziario.

Le misure per rilanciare il settore delle costruzioni e l'indotto sarebbe allo studio la defiscalizzazione dei proventi per alcune grandi opere strategiche per il paese al fine di liberare risorse da reinvestire nel progetto per dare lavoro e terminare commesse ultradecennali o ferme da tempo. Interessante anche la possibilità di introdurre e attirare capitale

privato per gli investimenti di risorse da parte del capitale privato in iniziative pubbliche con un rilancio delle iniziative di project financing e all'introduzione del Project Bond alla base di molte delle grandi opere al momento solo delle grandi imprese nazionali nel mondo attraverso accordi bilaterali con settore bancario.

Inoltre il decreto infrastrutture prevede un riconoscimento del credito di imposta Iva fino al 25% e per un massimo di 15 anni per quelle imprese private che investono in infrastrutture e partecipano anche alla gestione dell'opera prodotta.

1.4 Il valore della Pedemontana del Nord Piemonte

È indubbio che il valore strategico attribuito alla Pedemontana Piemontese nei documenti programmatori territoriali degli anni Settanta-Ottanta oggi sia molto ridimensionato. Il ruolo di grande dorsale di comunicazione del Nord-Ovest italiano, in combinazione con la Pedemontana Lombarda, con funzioni di collettore del traffico generato dalle aree di grande dinamismo economico-produttivo da immettere nella rete di collegamento nazionale e internazionale, è di fatto limitato. Le tradizionali aree dei distretti industriali, considerate quelle a maggior vitalità, si trovano, e non da oggi, a fronteggiare una profonda crisi che vede di molto ridimensionata la loro importanza economica e, di conseguenza, il carico di merci che un tempo attraversava il territorio.

Relativa appare anche l'importanza, sottolineata da alcuni, del ruolo che l'infrastruttura possa svolgere nella piattaforma territoriale strategica generabile dall'incrocio dei Corridoi 5 e 24, di cui il territorio piemontese rappresenta lo snodo, se all'opera non viene attribuito un ruolo cardine nella costruzione di un progetto di territorio più articolato che attivi politiche di valorizzazione e di cattura di esternalità.

L'infrastruttura assume ruoli diversi e importanti alle diverse scale territoriali.

A livello sovraregionale

La Pedemontana ha, soprattutto per il Biellese, il senso della rottura da un isolamento che soltanto di recente è stato percepito e subito.

Tradizionalmente il Biellese, nei momenti di espansione del comparto produttivo tessile, aveva privilegiato le relazioni internazionali funzionali al grande commercio dei suoi prodotti, dando poca importanza alle relazioni locali e, pur essendo collocata in una posizione molto vantaggiosa nel quadrante padano occidentale, non aveva molto curato le sinergie con i territori più prossimi. L'organizzazione del sistema territoriale Biellese è stato tendenzialmente introverso in cui sono state sottovalutate le interazioni con i territori limitrofi, in ciò condizionati anche dalle caratteristiche morfologiche dei luoghi. Le mutate condizioni socio economiche, i nuovi processi di globalizzazione, la consapevolezza del valore aggiunto derivante dai processi di partenariato locale hanno evidenziato i risvolti negativi di quello che, per molti anni, era stato un isolamento per scelta fino a sentire pressante il peso di una marginalizzazione.

La realizzazione della Pedemontana rappresenta, dunque, la liberazione da un isolamento che, soprattutto psicologicamente, opprime il Biellese e

che significa costruire un raccordo strategico a due sistemi infrastrutturali:

- sulla direttrice Torino-Milano per connettersi a sud-ovest con il capoluogo regionale, oltre che con Ivrea e il traforo del Bianco e, da qui, alla Francia; ad est al sistema logistico Novarese, a quello internazionale di Malpensa e del centro fieristico di Rho-Pero, al sistema della Moda milanese con cui Biella ha rapporti privilegiati
- sulla direttrice per Gravellona Toce per il collegamento con la Svizzera.

A livello interprovinciale

Se i distretti produttivi industriali affrontano non poche difficoltà difficilmente risolvibili con la sola realizzazione di un'infrastruttura, questa può, invece, contribuire a mettere in rete possibili distretti turistici. La recente attenzione del Biellese a processi di attrazione turistica basati sulla valorizzazione di un pregevole patrimonio paesistico – ambientale, di testimonianza religiosa (17 santuari), di archeologia industriale oltre che di turismo commerciale (outlet) e di sperimentazione culturale (Fondazione Pistoletto), può essere aiutata attraverso il miglioramento dell'accessibilità alla rete di altri comparti turistici più strutturati come il

distretto dei Laghi, o il sistema turistico metropolitano. L'indubbia posizione marginale del Biellese, accompagnata dalla disagiata struttura del suo sistema di mobilità, ha fatto sì che il territorio fosse sempre soltanto sfiorato da possibili flussi turistici che attraverso il sistema autostradale trovano maggiore facilità d'accesso in direzione della Valle d'Aosta o dei laghi.

La Provincia di Vercelli pone particolare attenzione alla realizzazione della Pedemontana che considera la necessaria connessione con i territori direttamente correlati al proprio, primo fra tutti il Biellese cui è legata da uno storico rapporto. Ma per Vercelli l'infrastruttura è considerata necessaria perché favorisce l'attivazione di un processo di crescita del proprio territorio in un'ottica di sviluppo multipolare in cui rivestono un ruolo strategico i luoghi considerati portali d'ingresso di ambiti specifici¹⁹:

- in primo luogo Santhià che diventa di fatto la porta di accesso al Biellese, nodo di possibile interscambio tra modalità diverse di trasporto e

¹⁹ A tale proposito confrontare anche il quadro strategico delineato nel Programma Territoriale Integrato *Terra di mezzo*, promosso dalla Città di Vercelli: http://www.regione.piemonte.it/programmazione/accordi/pti_fase2.htm

luogo votato alla costruzione di possibili centralità urbane

- la conurbazione di Gattinara-Romagnano di cui si vogliono mantenere e consolidare le relazioni con Biella e la Valsessera, ma che deve anche rappresentare l'accesso facilitato alla Valsesia.

Il miglioramento dell'accessibilità della Valsesia al sistema autostradale ha, per la Provincia di Vercelli, un valore strategico ai fini del potenziamento turistico della Valle e, conseguentemente, al contenimento dello spopolamento. In tal senso la realizzazione della Pedemontana può dare risposta alle istanze della Valle, ma solo se a questa è strettamente relazionata la realizzazione della variante di Romagnano Sesia²⁰, anzi per la Provincia il completamento della tangenziale di Romagnano rappresenta la condizione non negoziabile per l'accesso alla Valsesia dal casello di Gattinara.

Dal punto di vista trasportistico la realizzazione della Pedemontana rappresenta sicuramente un valore aggiunto sulle lunghe percorrenze

perché offre una viabilità alternativa, più breve e conseguentemente con tempi più ristretti e costi inferiori, a quanti provenienti da Gravellona Toce e diretti a Torino eviteranno di scendere fino a Biandrate.

A livello locale

L'iniziale ruolo della Pedemontana di argine a fenomeni di pianurizzazione di processi produttivi può ancora avere un valore nei confronti di fenomeni di deurbanizzazione polverizzata che trova espressione nell'estensione dell'area conurbata di Biella e del progressivo spopolamento delle valli Biellesi e della Val Sesia.

Dal punto di vista trasportistico, la rilevazione dei flussi di traffico veicolare nel territorio biellese effettuata in occasione dell'aggiornamento del Piano Provinciale della Mobilità, confermata da quella effettuata per la redazione del progetto della Pedemontana, evidenzia come l'attuale sistema delle comunicazioni biellesi sia caratterizzato da un carico eccessivo dei flussi relativi alla mobilità interna, indicatore del disordine localizzativo delle attività economiche e dell'avanzato sprawl insediativo soprattutto nell'area conurbata di Biella, mentre le relazioni esterne risultano modeste rispetto al valore economico del comparto produttivo prevalente. Al livello locale, quindi, è pressante la riorganizzazione del traffico interno attraverso la

²⁰ Cfr. PTI *Valsesia, risorse di qualità in concerto*, promosso dalla Comunità montana Val Sesia:
http://www.regione.piemonte.it/programmazione/accordi/pti_fase2.htm

riqualificazione di una mobilità viaria oggi problematica, che trova nella direttrice Trossi l'emblema. La realizzazione della Pedemontana non sembra possa svolgere la funzione di risolvere le difficoltà della mobilità interna, ma potrà sicuramente supportare l'organizzazione gerarchica del traffico con la differenziazione dei carichi di flussi secondo le distanze, le destinazioni e i tempi. Con il collegamento alla rete autostradale, essa va a completare la dotazione infrastrutturale del territorio.

Il problema è che le linee di comunicazione sono pensate e gestite, appunto, come linee che devono rispondere all'esigenza di mettere in comunicazione i punti in cui già sono state localizzate le attività (produttive, residenziali, commerciali, di loisir), secondo la logica tradizionale per cui l'infrastruttura insegue la localizzazione già effettuata secondo un processo di deurbanizzazione polverizzata. In realtà a livello locale la realizzazione della Pedemontana potrebbe svolgere un ruolo rilevante per la costruzione di una piattaforma strategica di sviluppo se diventa l'asse portante di un progetto di territorio che, specie per il Biellese, a partire dalla rottura dell'isolamento, reale o percepito che sia, inneschi processi di riconversione produttiva, di attrazione di nuovi investimenti e nuove localizzazioni e inverta l'attuale dinamica demografica negativa.

La Pedemontana non deve essere più pensata come un'infrastruttura per "far uscire" le merci, ma per "far entrare" nuovi investimenti e il mercato locale deve mostrarsi in grado di attrarre nuove attività economiche. A favorire questo processo è necessario far leva su alcuni punti di forza del territorio: il rapido accesso ai più importanti centri urbani del Nord Ovest e la disponibilità di un patrimonio edilizio residenziale, commerciale ed industriale che pur nella collocazione tra i due fuochi delle aree metropolitane di Torino e Milano offre i prezzi più bassi sul mercato immobiliare del Nord-ovest; tali caratteristiche sembrano elementi in grado di attrarre l'insediamento di realtà imprenditoriali impegnate a servire la macro area di consumo e a reimmettere nel mercato patrimoni finanziari locali accumulati e congelati. La stessa qualità della vita e le caratteristiche ambientali sono elementi che risultano determinanti per attrarre la residenzialità di soggetti imprenditoriali, l'insediamento di attività economiche e favorire processi di terziarizzazione.

Se progetto di territorio deve essere, si potranno innescare ricadute economiche se la Pedemontana non avrà solo un valore trasportistico, ma sia pensata come un'asse di attrezzaggio tecnologico, presso cui collocare servizi ed attività comuni a imprese e residenti. In tale ottica, un appunto che viene avanzato al

progetto è quello di essere poco permeabile al territorio. La necessità di investimenti privati, senza i quali l'opera non sarebbe possibile, obbliga non solo l'imposizione del pedaggio, per altro non particolarmente contestato, ma la presenza di un numero considerato troppo limitato di accessi nonostante questi siano stati collocati strategicamente non solo per raggiungere facilmente Biella e aree di possibile trasformazione, come quella di Verrone, ma anche all'imbocco delle valli.

Costi aggiuntivi e vantaggi

Sinteticamente riassumiamo le ricadute, in termini di costi aggiuntivi a quelli già previsti avanzati dal territorio o necessari in caso di non realizzazione dell'opera e i vantaggi sia in termini economici che sociali.

I costi aggiuntivi all'opera

La Provincia di Biella ad ottobre 2010 ha avanzato la richiesta di utilizzare parte delle somme residue relative all'Intesa Istituzionale di Programma rimodulata nel 2008, per la redazione di una progettazione preliminare di interventi connessi con la Pedemontana, in particolare:

- il completamento del sistema di raccordo con l'area nord occidentale del biellese - variante stradale nel territorio del comune di Cerione

- il sistema di svincolo e di raccordo in prossimità della SP 230 tra i comuni di Salussola, Massazza e Verrone
- la variante di Benna
- una viabilità alternativa per l'abitato di Candelo

Era stata, inoltre, avanzata la proposta di affidare la progettazione a C.A.P. S.p.a. che, con nota prot. 511 del 2 dicembre 2010, ha definito le attività di cui si richiede l'impegno a fronte di un contributo, reso disponibile dalla Provincia di Biella, pari a € 620.000,00 onnicomprensivo di qualsiasi spesa e onere finanziario.

Il 6 maggio 2011, con Decreto del Presidente della Giunta Regionale, è stato adottato un Accordo di Programma tra la Regione Piemonte e la Provincia di Biella, con la partecipazione di C.A.P. S.p.a. per la "Redazione dei progetti connessi alla Pedemontana Piemontese A4-Santhià-Biella-Gattinara-A26 Romagnano-Ghemme" stipulato il 10 febbraio 2011.

Se le risorse finanziarie per la redazione del progetto preliminare sono comprese tra quelle definite nell'Intesa Istituzionale di Programma rimodulata nel 2008, pertanto non configurabili come spese aggiuntive, sarà, in ogni caso, necessario reperire le risorse per la realizzabilità di tali opere.

- Come già richiamato, la Provincia di Vercelli ritiene che la realizzazione della Pedemontana deve dare risposta alle istanze di migliore accessibilità alla Valsesia e che il progetto debba essere strettamente relazionato alla variante di Romagnano Sesia; a partire dallo studio di Fattibilità allegato al PTI della Valsesia la soluzione prospettata è il collegamento al casello di Gattinara della tangenziale di Romagnano (oggi in fase di realizzazione per pezzi) in maniera tale da consentire di superare la strozzatura tra Romagnano, Prato e Grignasco, e innestarsi sul ponte sul Sesia prima di Serravalle. Vi è la consapevolezza che questo non risolva tutti i problemi di accesso alla valle dal momento che più avanti vi è la strozzatura di Serravalle e Bornate, difficilmente risolvibile; ma la proposta ha lo scopo di razionalizzare gli accessi ritenendo già importante innalzare la qualità del servizio viabilistico.
- Potremmo ascrivere a questo paragrafo alcuni costi, questa volta sociali, derivanti, ad esempio, dagli inevitabili ma temporalmente circoscrivibili disagi derivanti alla popolazione dall'attività di cantiere dovuti all'attività delle cave, la movimentazione terra, il traffico dei mezzi di cantiere su strade già fortemente intasate
- Un ulteriore disagio avvertibile dalla popolazione, legato anche al

fatto di doversi sottoporre al pagamento di un pedaggio, può derivare dal fatto che gli accessi all'infrastruttura sono limitati e, in alcune situazioni (ad esempio in prossimità di Cossato), di numero inferiore a quelli oggi disponibili.

I costi aggiuntivi in assenza dell'opera

- È evidente che la non realizzazione della Pedemontana riproporrebbe il problema dell'accessibilità al Biellese, con riproposizione dell'annosa discussione sul peduncolo o altre eventuali soluzioni e, quanto meno, il completamento verso Ghemme della SS 142. Naturalmente la difficoltà di reperire risorse interamente pubbliche renderebbe a questo punto estremamente difficile praticare questa strada.
- I costi sociali in assenza dell'opera non farebbero che acuire la percezione di isolamento del Biellese e renderebbero ancora più difficile gli sforzi di sentirsi parte di un sistema territoriale esteso e in relazione.

Benefici

Al di là delle risorse in entrata a compensare, per il gestore, l'investimento nel momento in cui l'infrastruttura entri in esercizio, le possibili ricadute tanto economiche che sociali sul territorio possono essere soltanto innescate dalla realizzazione della Pedemontana, mentre sono tutte

ascrivibili alla capacità degli attori locali di attivare iniziative di rilancio dell'economia.

- La migliorata accessibilità al territorio potrebbe favorire la riconversione, oggi ancora troppo timida, di un numero di imprese consistenti oggi presenti, scongiurandone la chiusura o il trasferimento
- La presenza di un rilevante patrimonio immobiliare di contenitori vuoti soprattutto industriali e commerciali a prezzi di mercato al di sotto della media padana (pari a 1/3 del Milanese e la metà del Torinese) può attirare investitori dall'esterno, facilitandone il recupero anche a fini di un contenimento del consumo di suolo.
- Analogo discorso va ipotizzato per il patrimonio residenziale, spesso collocato in un contesto paesaggistico di pregio il cui recupero, oltre a dare ossigeno all'asfittico mercato immobiliare biellese, può essere un efficace strumento per attrarre nuovi residenti, arginando l'emorragia demografica, favorendo la permanenza di categorie più giovani e attive
- La migliorata accessibilità potrebbe consentire il rilancio dell'alta formazione e della ricerca oggi in grande difficoltà a Biella, consentendo all'università biellese di

liberarsi dell'etichetta di "sportello didattico" sotto casa sia perché banalizza l'offerta sia perché tende a perpetuare la provincializzazione dei ragazzi biellesi che, invece, devono essere spinti ad uscire dal loro territorio, confrontarsi con altre realtà e ritornarne arricchiti. La maggiore accessibilità potrebbe favorire la formazione di corsi ad alta specializzazione, da molti auspicata, attrattiva di studenti e studiosi da tutto il mondo

- Infine l'uscita dall'isolamento favorirebbe l'apertura del territorio a contaminazioni diverse, con la possibilità di creare un distretto culturale, contagiando il territorio con l'esperienza della Fondazione Pistoletto, oggi ancora troppo elitaria e rivolta ad ambiti internazionali e poco locali.

PEDEMONTANA PIEMONTESE. SINTETICA VALUTAZIONE DEI COSTI E BENEFICI ECONOMICI E SOCIALI									
COSTI ECONOMICI			BENEFICI ECONOMICI		COSTI SOCIALI		BENEFICI SOCIALI		
con intervento	senza intervento		con intervento	senza intervento	con intervento	senza intervento	con intervento	senza intervento	
costo dell'opera			introiti dal pagamento dei pedaggi		strada pedaggiata		non ci saranno più alibi alla percezione dell'isolamento		
interventi connessi alla Pedemontana (richieste della Provincia di Biella in materia di viabilità, già in Accordo di Programma con Regione)	anche in assenza di realizzazione dell'opera ci saranno, comunque dei costi ascivibili al lavoro di progettazione già fatto, all'impegno di C.A.P., (indennizzo alla società aggiudicataria?)		possibili benefici all'economia delle imprese manifatturiere biellesi	non dovranno pagare il pedaggio	eliminazione di un accesso ad est di Cossato sulla 142, lamentata mancanza di sbocco dalla Val Sessera	inutilità del processo concertativo che ha impegnato in questi anni numerosi attori	rilancio dell'alta formazione offerta a Biella, grazie alla migliore accessibilità. Maggiore sinergia con l'Università del Piemonte Orientale	potranno accedere alla SS 142 senza pedaggio, con un a numerosità di accessi	
miglioramento dell'accessibilità alla Valsesia con il completamento della tangenziale di Romagnano			rilancio dell'economia turistica in Valsesia e nel Biellese		limitata permeabilità del territorio al tracciato per la rigidità e la scarsa numerosità degli svincoli	continua percezione di isolamento del Biellese	Pedemontana, elemento cardine per attivare un "progetto di territorio"		
compensazioni ai comuni	necessità di migliorare comunque la dotazione infrastrutturale biellese (es: completare la sistemazione della 142, realizzare un peduncolo autostradale,...)		incremento del mercato immobiliare residenziale (prime e seconde case), produttivo (utilizzo di un patrimonio esistente o attivabile) e commerciale favorito dalla migliore accessibilità		disagi alla popolazione nel corso della realizzazione dell'opera (movimentazione terra, carico sul traffico di mezzi pesanti del cantiere, ...)	difficoltà del Biellese ad essere considerato parte di un sistema territoriale esteso	compensazioni ai comuni che si tradurrebbero in benefici per la comunità	aumento dell'occupazione in fase di costruzione e gestione dell'opera	
possibili costi ambientali (idrogeologici, arginature, ...)			attivazione di altre iniziative imprenditoriali favorite dalla migliore accessibilità (es.: distretto culturale biellese o distretto turistico)		costi ambientali		apertura del territorio a contaminazioni diverse: culturali (distretto culturale biellese), residenziali (eleggere il biellese a residenzialità), demografiche		

1.5 Conclusioni: apprendere dall'esperienza

Alla luce dell'analisi descrittiva del caso preso in considerazione, si possono avanzare alcune valutazioni sul valore che oggi la Pedemontana del nord Piemonte riveste per la Regione e cercare di fornire, in particolare sulla base della vicenda procedurale e delle criticità emerse, alcuni elementi propositivi per una nuova rimodulazione del PAR FAS.

La dotazione infrastrutturale è sempre stata considerata un elemento di forte competitività per un Paese, per questo la programmazione delle risorse per il periodo 2007-2013 della Regione Piemonte, pur nella diminuita disponibilità finanziaria aggravata dalla crisi globale avviata nel 2008, è stata orientata al rilancio degli investimenti in infrastrutture anche in funzione anticiclica. La scelta di puntare su investimenti di natura infrastrutturale può, pur nella fase attuale dagli orizzonti economici e finanziari ancora più incerti, essere considerata strategica per aiutare il sistema economico ad affrontare situazioni di recessione, avendo come obiettivo, in un'ottica multiscalare, la necessità di rafforzare, anche attraverso segmenti minori, la connessione alla rete transeuropea e di rendere più stabile ed equilibrata la struttura policentrica regionale.

Le analisi territoriali che informano la programmazione regionale 2007-2013

evidenziano come sia ormai acquisita una configurazione tendenzialmente policentrica del territorio piemontese che, se da un lato presenta grandi potenzialità per un assetto più equilibrato del territorio, con il superamento dello storico dualismo tra area metropolitana torinese e resto della regione, dall'altro presenta alcuni limiti determinati soprattutto da insufficienti strutture di interconnessione in grado di collegare le polarità fra di loro e queste con i territori intermedi. Queste analisi evidenziano, infatti, come il policentrismo piemontese – unitamente ad una peculiare conformazione geografica – possa determinare problemi di accessibilità che, in taluni casi, rischiano di condurre alla marginalizzazione delle aree più esterne. In considerazione di ciò la Pedemontana, pur non rivestendo più quel ruolo strategico ad essa attribuita dai primi documenti di programmazione regionale, risulta oggi un segmento importante per il rafforzamento del sistema dell'accessibilità rendendo più stabile la struttura infrastrutturale regionale.

A scala locale, secondo le aspettative di alcuni, l'infrastruttura potrebbe innescare delle ricadute positive per il rilancio di un sistema territoriale oggi in grande difficoltà. I territori attraversati dalla Pedemontana sono caratterizzati da un'estrema frammentazione che potrebbe ricomporsi grazie ad una infrastruttura che, garantendo

maggiore accessibilità, consentirebbe di ridistribuire funzioni di tipo urbano pervenendo ad un'organizzazione policentrica dell'area in questione; in particolare favorendo la generazione di nuove polarità su Santhià e Gattinara, a rafforzamento di quell'organizzazione locale che, negli anni più recenti, si è già addensata intorno ai poli di Biella e Cossato. Un tale effetto però non può sortire semplicemente dalla realizzazione in sé dell'infrastruttura ma è indispensabile che dal sistema locale partano iniziative, più incisive di quelle fino ad ora sperimentate o solamente evocate, volte a costruire un progetto di territorio per la comunità locale di cui l'arteria potrebbe essere la struttura portante. La Pedemontana, infatti, in un nuovo progetto di regolazione e sviluppo socio economico del territorio, dovrebbe essere pensata non tanto per "far uscire" merci in una situazione di declino dell'economia distrettuale, quanto per far "entrare" flussi di investimenti, sollecitando il mercato locale ad attivare iniziative in grado di attrarre nuove attività economiche, facendo leva su alcuni punti di forza del territorio già richiamati nella descrizione del contesto socio economico e territoriale dell'ambito attraversato dall'infrastruttura.

Allo stato dei fatti non si può evitare di sottolineare che siamo in presenza di un Progetto Preliminare che è il risultato di un lungo e travagliato processo concertativo che ha coinvolto

attori istituzionali e non a tutti i livelli, alimentando delle aspettative nel territorio che oggi diventa difficile eludere. A questo si deve accompagnare la valutazione del coinvolgimento della componente privata che dal 2009 si è assoggettata a tutti gli impegni previsti dalle procedure, garantiti anche attraverso il versamento di una fidejussione.

Dalla vicenda della Pedemontana del Nord Piemonte è possibile ricavare alcune indicazioni e riflessioni che possono anche prescindere dal caso particolare.

In primo luogo la lunghezza dell'iter che ha caratterizzato l'attivazione del progetto di realizzazione della Pedemontana piemontese. Nonostante la valutazione positiva del soggetto concedente che sottolinea come a poco meno di tre anni dall'avvio della procedura, con la gara per l'individuazione del concessionario provvisorio, si è molto vicini all'approvazione ministeriale di un progetto di cui si discute da 40 anni, non si può non sottolineare che tale approvazione non c'è ancora e che un iter avviato ad aprile 2009 potrà forse concludersi, nella più rosea delle previsioni, con una cantierabilità dell'opera nel 2013. In considerazione di ciò più pressante deve essere la richiesta da parte della Regione, che pure si è spesa costantemente per l'inserimento dell'opera in tutte le

Intese Generali Quadro, di una sollecita conclusione dell'iter.

Si è già sottolineato che ogni iter procedurale di ciascun opera è un *unicum* e dipende da molteplici fattori subordinati alle iniziative e agli accordi politici tra l'amministrazione centrale e quelle locali. I processi di interazione tra molti attori, soprattutto se condizionati dalla necessità di catalizzare sullo stesso progetto risorse finanziarie di provenienza diversa, sono molto complessi e basati sulla realizzazione di accordi di negoziazione che, pur operando in un quadro di riferimento generale, sono spesso transitori e rimandano alla definizione di accordi successivi. I processi concertativi, nel rispetto della condivisione democratica delle decisioni, necessitano di una meglio definita delimitazione dei ruoli di

ciascuno e di una maggiore certezza degli accordi.

Infine, ma non è certo la minore delle questioni, vi è la limitata disponibilità di risorse. Il ricorso ad un partenariato pubblico-privato, così come si sta sperimentando per la Pedemontana del Nord Piemonte, risulta una delle poche strade praticabili per la realizzazione di infrastrutture pubbliche, il cui onere è troppo gravoso se interamente addebitabile alle casse pubbliche. Cionondimeno, anche in presenza di opere autostradali in concessione privata, la realizzazione non può essere affrontata senza l'apporto della finanza statale che rassicuri la componente privata attraendone l'investimento e garantisca la realizzabilità dell'opera.

2. Il completamento della metropolitana torinese

Il presente contributo ha per oggetto uno dei casi studio individuati per l'approfondimento: la prosecuzione della Linea 1 della Metropolitana di Torino (prolungamento verso sud e verso ovest); l'approfondimento si è esteso ad alcune riflessioni relativi alla progettazione della Linea 2.

Il governo della mobilità è innanzitutto un problema di sostenibilità, una concezione affermata da molti in sede teorica, ma generalmente trascurata a livello di pratiche: la mobilità non può essere pianificata in termini settoriali, sulla base di un criterio unicamente funzionale, essa deve essere trattata con un approccio integrato che consideri contemporaneamente gli impatti economici, ambientali e sociali. Questo approccio integrato è tanto più necessario in ambito urbano dove bisogna far fronte non solo a problemi di congestione e fluidificazione del traffico, ma anche a quelli relativi alla sicurezza, alla qualità del paesaggio urbano, all'accessibilità per tutti gli utenti, soprattutto i più deboli, all'inquinamento atmosferico e acustico.

La sostenibilità è un principio cardine della politica dell'Unione Europea; declinata nei termini di mobilità ed accessibilità è stata il perno del Libro Bianco *La politica europea dei trasporti fino al 2010. Il momento delle scelte*, presentato come risposta

alla strategia di sviluppo sostenibile stabilita dal Consiglio europeo di Göteborg. Nel confronto con la dotazione e la qualità del servizio offerto dai sistemi trasportistici delle principali regioni europee quello del Piemonte appare in forte sofferenza, tale da poterne compromettere la permanenza tra le regioni più competitive del continente.

Lo sforzo della Regione Piemonte è quello di recuperare questo ritardo facendo leva su tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione di propria competenza anche in virtù dei provvedimenti legislativi di portata costituzionale che trasferiscono alle Regioni competenza in materia trasportistica; uno sforzo che è anche improntato su un raccordo organico e strutturato con le strategie nazionali - dato il carattere di interesse nazionale che rivestono tali infrastrutture - e comunitarie attraverso l'attivazione di processi di governance verticale tra istituzioni, soprattutto in materia di programmazione finanziaria.

Per il Piemonte la sfida passa anche attraverso un ripensamento e potenziamento dei grandi nodi della rete regionale, declinato in chiave di sviluppo per il territorio e per le comunità locali. Torino, con la sua conurbazione metropolitana, rappresenta il principale nodo della rete dei trasporti regionali e tra gli elementi strategici che configurano il nodo, un ruolo cardine è svolto dal

sistema del trasporto pubblico locale in cui si inserisce, con un rilievo di primo piano, l'infrastruttura metropolitana.

All'interno di un programma ampio di rafforzamento dei servizi di trasporto collettivo al fine di disincentivare l'uso di vettori individuali in zone con elevata e diffusa incidentalità per decongestionare la rete viaria e ridurre gli impatti del traffico motorizzato privato, l'infrastruttura della metropolitana ha l'obiettivo di incrementare l'accessibilità a funzioni territoriali di rango regionale, quali sedi universitarie, strutture sanitarie, aree produttive, centri di terziario avanzato, nodi per la ricerca, la cultura, le relazioni commerciali internazionali, al fine di poter competere con le più qualificate aree urbane.

Il progetto di prolungamento della linea 1 e la eventuale realizzazione della Linea 2 della metropolitana di Torino ha una valenza strategica, in primo luogo per le implicazioni sul piano trasportistico e della viabilità dell'intera area metropolitana in quanto costituisce l'occasione per effettuare una riorganizzazione generale del trasporto pubblico collettivo e decongestionamento di alcuni assi viari, in secondo luogo perché influenzerebbe il nuovo assetto urbanistico e produttivo della città.

Il quadro di riferimento programmatico ed operativo per la realizzazione di questi interventi è abbastanza variegato, tale da generare differenti modalità nelle tempistiche di finanziamento e di realizzazione, e complicato da un processo di *governance* che coinvolge attori pubblici riconducibili ai livelli di governo centrale e periferico (Ministero, Regione, Provincia e Comuni di Torino, Collegno, Rivoli e Rosta, Agenzia per la mobilità) e privati (GTT). La principale criticità riguarda le disponibilità finanziarie necessarie all'approvazione definitiva dei progetti ed all'avvio dei lavori.

La ricerca ha inquadrato la vicenda storicamente, soffermandosi sulle diverse tappe deliberative, individuando i tempi delle decisioni, della predisposizione delle procedure e della realizzazione, sul ruolo degli attori istituzionali e non, sulle fonti di finanziamento.

Trattandosi di interventi di completamento di un'infrastruttura realizzata o in fase di realizzazione, l'analisi ha portato ad alcuni confronti con le procedure, i tempi e le ricadute delle opere già realizzate. Si sono analizzati, altresì, gli strumenti di programmazione, pianificazione e progettazione valutandone l'integrazione verticale e orizzontale.

A livello locale si sono evidenziate le relazioni con strumenti pianificazione

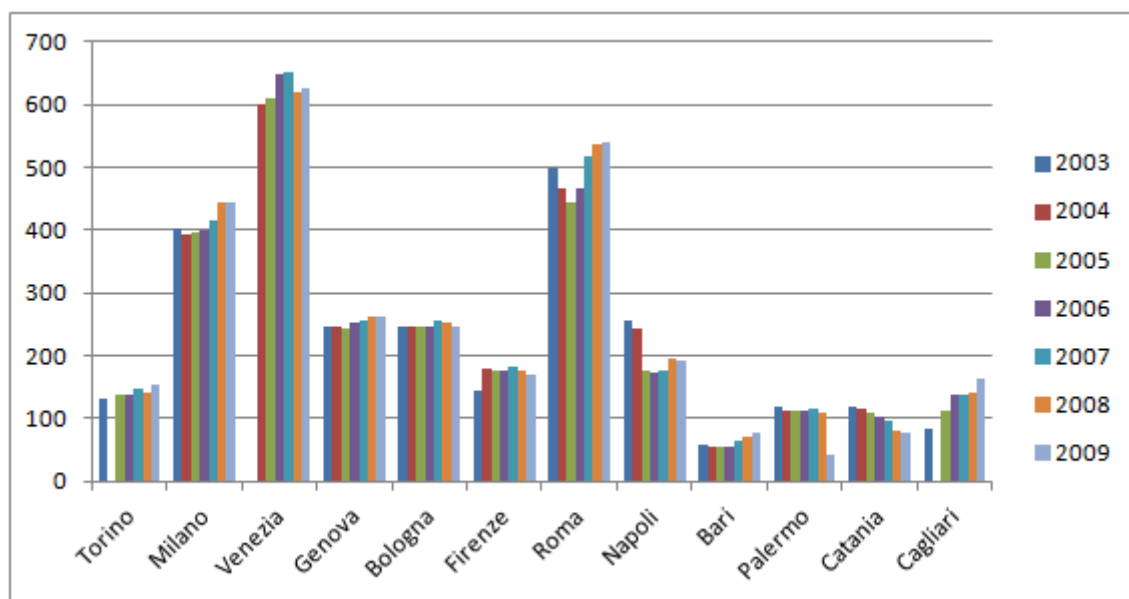
e progettazione (PRGC, Piani dei trasporti e della mobilità metropolitana), verificandone il condizionamento e le ricadute su ulteriori decisioni progettuali.

2.1 Il contesto

Tra i capoluoghi metropolitani del Centro-Nord, Torino ha il più alto

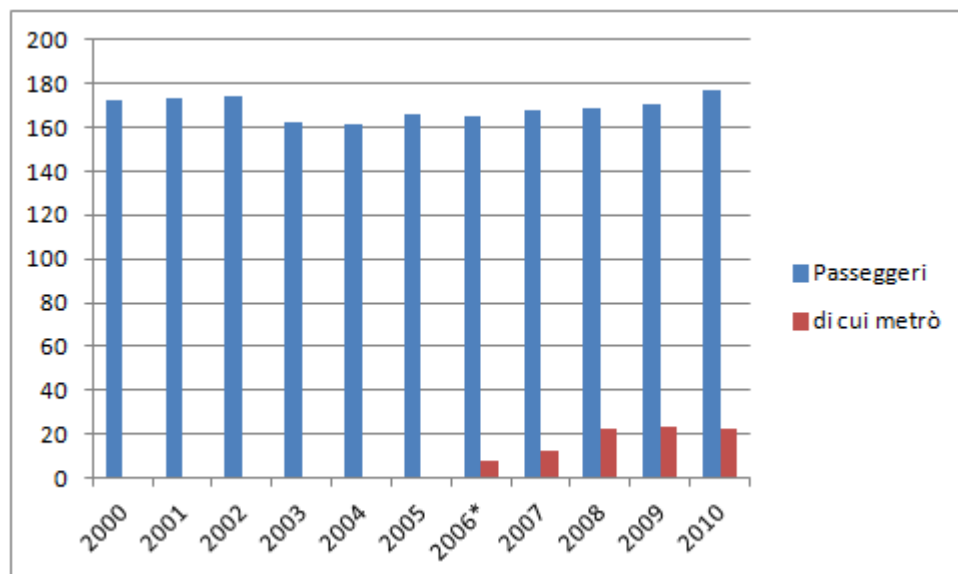
indice di motorizzazione dopo Roma e negli ultimi anni registra la maggior crescita di auto circolanti. Soprattutto nel capoluogo piemontese si ha la maggior distanza tra gli indici di motorizzazione e di utilizzo dei mezzi pubblici, a discapito di questi ultimi.

Grafico 11: Uso dei mezzi pubblici nei comuni metropolitani.



Fonte : Legambiente 2011

Grafico 12: Passeggeri dei mezzi pubblici a Torino.



Fonte: GTT 2011.

* Il 4 febbraio 2006 è stata inaugurata la metropolitana

Tabella 13 Passeggeri paganti sulla metropolitana.					
Valori mensili; fonte: Gtt					
	2006	2007*	2008	2009	2010
gennaio		964.791	1.747.562	1.867.640	1.846.623
febbraio	612.100	980.630	1.770.182	1.846.207	1.974.733
marzo	739.400	904.614	1.781.629	2.140.196	2.271.250
aprile	609.500	404.513	1.828.952	1.900.155	2.034.917
maggio	625.554	852.952	1.821.675	1.963.718	2.192.293
giugno	510.012	866.193	1.597.396	1.722.733	1.232.548
luglio	549.100	720.608	1.486.541	1.581.531	1.231.053
agosto	414.406	384.034	746.058	776.886	836.760
settembre	896.373	890.329	1.741.605	1.831.048	1.870.030
ottobre	1.013.994	1.828.411	2.141.995	2.190.909	2.216.258
novembre	1.012.023	1.645.873	2.000.932	2.122.576	2.195.890
dicembre	886.236	1.718.275	1.844.962	1.968.514	2.081.459
Totale anno	7.868.698	12.161.223	20.509.489	21.912.113	21.983.814
<p>* Nel conteggiare il numero di passeggeri nel mese di aprile manca un giorno, nel mese di luglio mancano due giorni, nel mese di agosto manca un giorno</p>					
Ultimo aggiornamento maggio 2011.					

L'utilizzo della metropolitana è in costante crescita se, secondo il rilevamento mensile fatto da Infra.to, nel mese di maggio 2011 sono stati effettuati complessivamente su tutte le stazioni 3.749.280 passaggi. Le stazioni maggiormente utilizzate sono quelle che consentono una migliore intermodalità con altri sistemi di trasporto, sia privati quando c'è la possibilità di utilizzare parcheggi di interscambio, sia pubblici soprattutto ferroviari o in prossimità di nodi importanti di linee di trasporto pubblico locale. Nel mese di maggio 2011 la percentuale più elevata di passaggi si è registrata a Porta Nuova (17,91% dei flussi totali) che si conferma il nodo principale della mobilità pubblica, seguito da Porta Susa (14,12%) - in attesa di un prevedibile incremento alla conclusione dei lavori della nuova stazione ferroviaria e di quella metropolitana in essa inserita - e dal Lingotto (7,38%) che pur essendo l'ultima stazione attivata ha subito registrato una buona performance. Buona l'utenza anche in prossimità di un bacino consistente come la fermata Paradiso a Collegno (6%) che è l'ultima fermata in prossimità di corso Francia, seguita dalla fermata Fermi (5,42%) che è quella dell'attestamento dell'infrastruttura nella cui prossimità tutti gli utenti dalla valle lasciano la loro auto. L'utenza è prevalentemente composta da pendolari dal momento che la media giornaliera è più elevata nei giorni feriali, 130.244 passaggi, mentre

scende nei giorni festivi a 72.061. Maggio 2011 è stato anche un mese particolare perché si sono registrati picchi di utenza in occasione di eventi eccezionali, come quello del finesettimana del 7-8 in cui nel centro della città ci sono stati due avvenimenti concomitanti: l'avvio del Giro d'Italia e la parata degli alpini; in quell'occasione la media giornaliera si è innalzata fino a 250.000 passaggi in particolare al sabato a Porta Nuova ci sono stati 46.583 passaggi, contro una media di circa 18.000, e alla domenica 41.450 passaggi contro una media di meno di 12.000.

2.2 L'antefatto

La prima data che viene ricordata nella storia della Metropolitana torinese è il 1936 anno in cui inizia, per volere del regime fascista, il riassetto di via Roma, con sventramento del centro storico secondo modelli già sperimentati altrove, in particolare nella capitale; in quell'occasione venne predisposto un tunnel di 300 metri che avrebbe dovuto costituire l'anticipo della prima linea sotterranea di trasporto pubblico della città, ma il progetto è subito abbandonato.

Resta il fatto che dalla data di questa prima idea passano esattamente settant'anni per l'inaugurazione del primo tratto della Linea 1 della metropolitana da Collegno a Porta Susa, nel 2006. Questo lungo intervallo è emblematico di una vicenda intessuta di periodiche riproposizioni, di lunghi ripensamenti e accavallarsi di difficoltà

che ha visto Torino in grande ritardo rispetto ad altre città italiane: l'inaugurazione della prima metropolitana italiana, la linea B di Roma, risale al 1955, al 1964 quella di Milano e arrivano prima di Torino anche Napoli nel 1993 e Catania nel 1999.

Mentre il tunnel sotto via Roma attende per molti anni un utilizzo, fino ad essere trasformato in parcheggio, la vicenda della metropolitana torinese viene regolarmente riproposta e accantonata finché riveste un ruolo eminentemente locale, per concretizzarsi nel momento in cui se ne sottolinea la valenza strategica regionale e nazionale con il coinvolgimento di risorse sovralocali.

Anni Sessanta

La necessità e l'orgoglio di offrire a Torino un livello di qualità della vita ed al mondo un'immagine all'altezza della importanza economica internazionale acquisita nell'immediato dopoguerra spinge a cercare soluzioni alla mobilità urbana paragonabili a quelle delle città moderne.

La deludente esperienza della monorotaia parzialmente realizzata in occasione dei festeggiamenti del Centenario d'Italia e poi abbandonata, riporta in auge il progetto della metropolitana tanto che nel 1968 viene costituita la "Società per la metropolitana di Torino (S.M.T.)" che aveva la missione di progettare il collegamento sotterraneo tra gli stabilimenti di Mirafiori e le residenze

operaie della periferia cittadina. L'idea della proposta si poneva soprattutto l'obiettivo di arginare i disagi sociali determinati dalla *one-company-town*; ma anche questo progetto viene abbandonato tanto che nel 1975 la S.M.T. viene sciolta.

I motivi di questo ripensamento, per alcuni, possono essere fatti risalire alla fase espansiva del mercato delle automobili in cui la grande impresa produttrice condizionava le scelte infrastrutturali nazionali e locali e favoriva tra i suoi stessi operai la diffusione di livelli di consumi del bene che essi stessi producevano. D'altra parte la razionale conformazione della rete viaria torinese, unica in Italia, fatta da lunghi viali e ampi controviali capaci di distribuire gerarchicamente il traffico, era considerata perfettamente in grado di gestire flussi di mobilità privata allora ancora relativamente modesti.

Anni Settanta

Il decennio è caratterizzato dall'istituzione delle Regioni e dall'affidamento ad esse delle competenze in materia di urbanistica e di pianificazione settoriale; nel 1977 viene approvata la legge urbanistica del Piemonte, il cui obiettivo era quello di promuovere la pianificazione locale a tutti i livelli ed una qualificazione della struttura insediativa, in particolare delle periferie urbane investite dal tifone dell'edilizia selvaggia degli anni precedenti, risultato dell'urgenza di

dare soddisfazione ad un forte bisogno di residenze.

Nella seconda metà del decennio si mette mano alla stesura del nuovo Piano Regolatore di Torino; questo tentativo giunge fino alla redazione di un Progetto Preliminare di P.R.G.C. presentato dall'Ufficio Tecnico Comunale nel 1980, ma viene vanificato dalla crisi amministrativa della giunta e bisognerà attendere altri 15 anni perché un nuovo piano veda la luce. Questo Piano va però ricordato per l'ampia discussione che innesca soprattutto su alcuni temi che influenzeranno le scelte future, anche in materia trasportistica: pur non essendo un piano intercomunale, configurava uno sviluppo metropolitano più che urbano, indirizzando la localizzazione delle più importanti attività del terziario superiore nella periferia ovest della città, in particolare lungo l'asse di corso Marche. Questa scelta tendeva a spezzare la struttura radiocentrica della viabilità cittadina, a calmierare il valore dei suoli nell'area centrale, a rendere partecipi dello sviluppo i comuni limitrofi. Il decentramento delle attività del terziario superiore nella zona ovest dell'area metropolitana non si realizzerà, ma resterà a lungo un'ipotesi che condiziona la crescita dei comuni del quadrante ovest e, in qualche modo, anche la scelta del tracciato della futura metropolitana che prenderà inizio proprio da Collegno. I redattori del piano, però, nutrivano una grande fiducia nella

tenuta del sistema viario torinese, tanto da negare l'opportunità della costruzione di una metropolitana i cui costi (stimati allora di gran lunga inferiori agli attuali) erano ritenuti eccessivi rispetto ad altre soluzioni per la mobilità pubblica.

Anni Ottanta

La fiducia nel sistema infrastrutturale viario della città e nella possibilità di regolazione del traffico spinge l'ATM, Azienda Torinese Mobilità, ad impostare la rete del trasporto pubblico secondo un sistema a scacchiera, con l'obiettivo di dare alle periferie la stessa attenzione del centro e optando, per alcune linee, per un modello di "metropolitana leggera", una modalità di trasporto interamente in superficie ma più rapido delle modalità classiche per le caratteristiche di riduzione di interferenza con il traffico grazie a sistemi di sicurezza e corsie riservate, ma lontana dalla capacità oraria e di frequenza di una metropolitana classica. Delle cinque linee metrotranviarie previste ne vengono realizzate solo due, la linea 3 e la 9 inaugurate in occasione del Campionato mondiale di calcio del 1990, ancora oggi attive, mentre bisognerà aspettare ancora qualche anno per la linea 4.

Anni Novanta

Il decennio è cruciale per la città che deve gestire il difficile passaggio verso un'organizzazione produttiva e sociale postfordista. Torino ormai non è più

una città eminentemente industriale (nell'accezione che l'organizzazione tayloristica del lavoro aveva dato al termine), come era stata fino ai primi anni Ottanta, ma non è ancora una città integralmente terziaria, se mai lo sarà. Si è in presenza di fenomeni di modificazione profonda della struttura sociale, ma non sono ancora chiare le nuove configurazioni dei gruppi sociali ed economici esistenti. Sono gli anni della competizione tra aree urbane a livello nazionale ed europeo; Torino appare penalizzata per la perdita di risorse e di capacità produttiva, unita alla perdita di ruolo e di identità: cresce il timore del declino della città.

A determinare la svolta si verificano due avvenimenti, reciprocamente condizionanti: l'approvazione del nuovo Piano Regolatore della città e l'assegnazione a Torino dei Giochi Olimpici del 2006. Uno degli obiettivi dichiarati del Piano di Gregotti e Cagnardi, approvato nel 1995, è contrastare il declino di Torino a partire da grandi operazioni di riassetto della città consolidata e di trasformazione dell'esistente. Gli effetti a livello urbano saranno clamorosi, resi possibili anche dal fatto che si liberano interi comparti industriali offrendo un'opportunità senza precedenti di una riqualificazione della città costruita. La possibilità che la Città avesse a disposizione un Piano che prefigurasse la riqualificazione di grandi aree di trasformazioni era stata determinante per la positiva candidatura alle Olimpiadi ed era vista con grande favore dalla classe degli

imprenditori edili che subivano da diversi anni il congelamento delle aree edificabili, dal momento che per molti anni il Piano di riferimento era stato quello del 1959, pur nelle sue innumerevoli varianti.

Sempre nel 1995 il consiglio comunale di Torino approva il primo Piano Urbano del Traffico (P.T.U. 95) redatto ai sensi dell'art. 36 del Nuovo Codice della Strada approvato con D.L. 30/04/1992 n. 285 e in conformità alle direttive per la redazione, adozione ed attuazione dei piani urbani del traffico emanati dal Ministero dei Lavori Pubblici. I principali obiettivi del Piano erano più dettati dalla necessità di un riordino della viabilità e riorganizzazione della circolazione al fine di migliorarne la sicurezza, con l'individuazione di "aree ambientali" comprese all'interno della maglia principale della rete stradale cittadina e ponendo particolare attenzione all'area centrale della città.

Nasce, però, fin da allora la consapevolezza che le sfide da affrontare richiedano un sistema di accessibilità che investa l'area vasta metropolitana e una organizzazione della mobilità coerente con i principi di sostenibilità che l'Europa promuove; un sistema della mobilità che non può essere pianificato in termini settoriali, sulla base di un criterio unicamente funzionale, ma che necessita di un approccio integrato che ne valuti gli impatti economici, ambientali e sociali. La sfida di portata mondiale che Torino deve affrontare a nome dell'intera

nazione attiva la disponibilità di notevoli risorse che impone la costruzione di un processo di cooperazione tra attori diversi, sollecitata e resa necessaria anche dal modificarsi del quadro legislativo nazionale che ridisegna i rapporti tra Enti istituzionali, definendone le competenze specifiche e mutandone le modalità delle relazioni.

Il progetto ambizioso di trasformazione della città, la sfida a fronteggiare con successo un evento internazionale, l'opportunità offerta dalle considerevoli risorse che per l'occasione vengono stanziare per Torino, impone processi concertativi ad attori anche non istituzionali, chiamati tutti ad attivare una fase competitiva basata sul primato della conoscenza, di organizzazioni di rete, di confronto economico globale; la consapevolezza che il sistema di accessibilità cittadina sia dipendente da decisioni, interessi e programmi di soggetti diversi fa sì che si avviino accordi tra Comune di Torino, Regione Piemonte e Ferrovie dello Stato.

In attuazione del Piano regionale dei trasporti del 1979 e del programma degli interventi delle Fs del 1981, erano già stati programmati interventi complessi per la riorganizzazione del nodo ferroviario torinese. Le Ferrovie, infatti, avevano la necessità di ampliare la loro rete per migliorare il servizio viaggiatori e il servizio merci e consentire il passaggio dei treni ad Alta Velocità; nel loro programma prevedevano, tra l'altro, la realizzazione del

Passante ferroviario e il potenziamento ed ammodernamento di tutte le linee interne al nodo. La Città di Torino chiede di poter dare valore aggiunto a questa operazione, cogliendo l'opportunità offerta dalla riorganizzazione del nodo ferroviario, per configurare un'occasione di rinnovamento urbano. A gennaio 1991 viene firmato un Protocollo d'Intesa sottoscritto da Fs, Regione Piemonte e Comune di Torino riguardante sia i programmi di riorganizzazione del nodo, sia aspetti territoriali ed urbanistici legati alla realizzazione di interventi edificatori su aree di proprietà delle Fs. Su questo accordo s'innesta la proposta di trasformazione urbana del nuovo Piano Regolatore che ha nelle zone urbane di trasformazione, in particolare le Spine, il fulcro principale; il Comune di Torino ottiene dalle Fs, attraverso l'abbassamento dei binari e la copertura delle trincee da largo Orbassano a Porta Susa, l'opportunità di ricucire una parte del tessuto cittadino e la possibilità di attivare un servizio con carattere di metropolitana ferroviaria comprensoriale attraverso un'integrazione fra servizi ferroviari regionali e comprensoriali, garantendo la circolazione sugli impianti Fs dei treni locali e in concessione.

La programmazione regionale attribuisce molta importanza al potenziamento del trasporto pubblico in Area Metropolitana. Il Secondo Piano Regionale dei Trasporti e delle Comunicazioni evidenzia l'importanza

del rafforzamento delle linee di forza di penetrazione in Torino promuovendo il Servizio Ferroviario Metropolitano, collegato al Passante, oggetto dell'accordo con Fs, e il Servizio di Trasporto Pubblico Urbano per il quale avanza la necessità di dare rapida attuazione alla linea 1 della metropolitana che nel documento viene così declinata: "(Rivoli)-Campo Volo, P.ta Susa, P.ta Nuova, Lingotto, Moncalieri"²¹, prevedendo assetti finanziari che vedano il diretto coinvolgimento della Regione Piemonte.

L'impulso decisivo al progetto di metropolitana torinese arriva dalla legge 211 del 1992, che eroga finanziamenti per "Interventi nel settore dei sistemi di trasporti rapidi di massa"; il sistema promosso dalla Legge si basa sul meccanismo di cofinanziamento che impegna risorse in parte erogate dallo Stato e in parte dagli enti locali interessati, mentre gli Enti promotori si avvalgono di aziende o società già costituite per la costruzione materiale dell'opera e per la sua gestione. Torino elabora un progetto di massima della prima linea metropolitana da Campo Volo a Porta Nuova, che viene ammesso a finanziamento dal CIPE, per una quota pari al 35%, nel 1995. Il progetto

definitivo viene ultimato nel maggio del 1996, ma i fondi complessivamente stanziati risultano insufficienti e il progetto viene momentaneamente sospeso.

Nel 1998 la Città di Torino assegna all'Azienda dei trasporti SATTI, che gestiva le linee di trasporto interurbane, l'incarico di elaborare un progetto di massima della metropolitana; viene appositamente creata la Divisione Metropolitana che si muove su due versanti: da un lato la progettazione e realizzazione delle opere civili, dall'altra la fornitura delle tecnologie (i treni e tutti gli apparati necessari per il funzionamento e la sicurezza della linea).

L'iter per la realizzazione della metropolitana torinese viene sbloccato da una Deliberazione CIPE del 21 aprile 1999, che aumenta dal 35% al 60% la quota di finanziamento garantita dal Governo centrale, lasciando il restante 40% a carico di Regione e Comune. Il 1° dicembre dello stesso anno viene assegnata all'Associazione Temporanea d'Imprese tra Systra e Geodata la progettazione dell'opera, contemporaneamente vengono firmati importanti contratti con grandi aziende (Matra Transport International, Fiat Ferroviaria e Siemens) per l'acquisizione del sistema tecnologico VAL (Véhicule Automatique Léger) 208 e del materiale rotabile. Si avvia con questi accordi la realizzazione del primo sistema di trasporto pubblico d'Italia interamente automatizzato, cioè senza conducente.

²¹ Regione Piemonte, 2° Piano Regionale dei Trasporti e delle Comunicazioni, settembre 1997, pag. 70.

Il primo decennio degli anni 2000

Sono gli anni in cui meglio si definisce la strategia nazionale e regionale in materia di pianificazione della mobilità urbana, fornendo agli enti locali indicazioni per la redazione degli strumenti di programmazione.

Dal punto di vista della pianificazione del traffico urbano, conclusa la fase dei provvedimenti più urgenti promossi dal P.U.T. del 1995, la Città di Torino approva a giugno 2002 il nuovo Piano Urbano del Traffico e della Mobilità delle persone (P.U.T. 2001) impostato tutto sul traguardo temporale del 2006, data di inaugurazione dei Giochi Olimpici e, in particolare, sulla gestione delle situazioni di criticità del traffico che si verranno inevitabilmente a creare per la presenza di importanti cantieri, a partire da quello della Linea 1 della metropolitana e del Passante ferroviario, tanto che il P.U.T. 2001 si configura come "piano cerniera" tra il primo piano di adeguamento alle direttive nazionali in materia di mobilità e il futuro piano che, invece, si troverà a completare il sistema della mobilità cittadina e gestirla in condizioni di minore emergenza.

Il quadro di riferimento per l'impostazione del P.U.T. è in Piano Generale dei Trasporti nazionale (P.G.T.)²² approvato dal CIPE nel 2000 in

cui si afferma che "il problema della mobilità nelle aree urbane e metropolitane è una delle principali emergenze del sistema dei trasporti, in termini di congestione, incidentalità e inquinamento atmosferico e acustico", il P.G.T. prevede la predisposizione dei "Piani Urbani della Mobilità" (P.U.M.) che possono comprendere i "Piani del Traffico" (P.U.T.). Inoltre la legge regionale 1/2000 delega ai comuni le funzioni di programmazione e amministrazione delle reti e dei servizi urbani di linea nell'ambito del comune e della conurbazione metropolitana attraverso l'elaborazione del P.U.T. e del Programma triennale dei servizi di trasporto pubblico urbano.

Ma il P.U.T. 2001 non è solo uno strumento "traghetto" perché è attento alle importanti strategie in atto a livello nazionale e regionale in materia trasportistica e a quelle locali in materia di trasformazione urbana.

Già dal 1996, la Città di Torino, su mandato della Regione Piemonte, aveva avviato insieme alla Provincia di Torino e alla Regione stessa, un'attività di coordinamento per la definizione in un unico strumento per la gestione della mobilità dell'area metropolitana, che approderà alla redazione del Piano

armonizzare l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano" (art. 1). Il primo P.G.T. è stato approvato con D.P.C.M. del 10 aprile 1986, e aggiornato con D.P.R. del 29 agosto 1991.

²² Il Piano Generale dei Trasporti (P.G.T.) è stato istituito dalla legge n. 245 del 15 giugno 1984, che ne affida l'approvazione al Governo "al fine di assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti nonché di coordinare ed

Generale del Traffico Urbano (P.G.T.U. 2000) dell'Area Metropolitana Torinese che viene sottoscritto tramite Accordo di Programma il 10 ottobre 2000 dalla Città di Torino, la Provincia di Torino, la Regione Piemonte e, in fase iniziale, da 25 comuni dell'area conurbata torinese. Uno dei principali effetti di tale accordo è l'istituzione, ufficializzata nel 2003, dell'Agenzia della Mobilità Metropolitana, un consorzio a cui è demandata la gestione di tutte le funzioni trasferite o delegate in materia di trasporto pubblico degli Enti aderenti: programmazione unitaria ed integrata del sistema della mobilità e dei trasporti, attuazione della programmazione e amministrazione dei servizi di trasporto pubblico locale, appalti di servizi extraurbani per aree omogenee.

Dei tre livelli gerarchici indicati dal P.U.T. 2001 per il potenziamento del trasporto pubblico, al primo livello è collocata la linea metropolitana definita, insieme al Passante "ossatura portante del trasporto pubblico che garantirà l'accessibilità ai nodi fondamentali del sistema dei trasporti torinese ... senza interferire con il traffico di superficie e permetterà la connessione delle concentrazioni residenziali e produttive ..." ²³, oltre che

migliorare l'accessibilità alle principali funzioni territoriali metropolitane.

Il Piano attribuisce particolare attenzione a quei luoghi, o nodi, in corrispondenza dei quali deve avvenire il passaggio tra modalità diverse di trasporto sia pubblico che privato, prevedendo la realizzazione di adeguati parcheggi di interscambio in corrispondenza delle principali stazioni ferroviarie cittadine e dei capolinea della metropolitana; tali parcheggi rappresentano una componente di un più ampio sistema di regolamentazione della sosta veicolare definito nel Programma Urbano dei Parcheggi. Ai nodi di interscambio non viene assegnata una semplice funzione di luoghi dell'intermodalità ma si punta sulla loro realizzazione affinché svolgano il ruolo di volano per contestuali interventi di ristrutturazione urbanistico-edilizia; in altri termini: fungere da perni della costruzione di centralità urbane. Contrariamente a quanto possa sembrare ad una prima impressione, è coerente con questa impostazione la progettazione delle stazioni della metropolitana, anche di quelle collocate nei nodi principali, per le quali si è privilegiata la valenza trasportistica, puntando soprattutto sulla velocità del flusso dei passeggeri, la semplicità dell'esercizio, la maggiore fruibilità degli spazi, eliminando tutti gli elementi accessori (servizi igienici, bar, spazi commerciali) per i quali è privilegiata la collocazione in superficie ad alimentare

²³ Città di Torino (2002), Piano Urbano del Traffico e della Mobilità delle persone (P.U.T. 2001). Relazione illustrativa, pag. 1

le funzioni di centralità degli intorni delle stazioni stesse.

L'impostazione del P.U.T. 2001 viene confermata nel 3° Piano Regionale dei Trasporti e delle Comunicazioni, adottato a dicembre 2004, che attribuisce importanza strategica al potenziamento dei nodi piemontesi a valenza sovra regionale, tra cui il principale è quello di Torino, ed evidenziando tra gli elementi strategici di tale nodo la realizzazione della metropolitana e delle linee di forza del Trasporto Pubblico locale²⁴.

2.3 Il progetto e lo stato di avanzamento del suo iter

2.3.1 Il primo tratto della Linea 1

Fin dal luglio 2000 la metropolitana torinese si identifica con il marchio MetroTorino – una “M” blu in campo giallo, i colori della città – realizzato dal gruppo GRM che accompagnerà le diverse fasi di avanzamento del progetto con un programma di comunicazione sia diretta con incontri con i cittadini, sia virtuale attraverso la cura del sito internet, dei punti e dei materiali informativi, dell'ufficio stampa attraverso un programma di comunicazione sia dello stato di avanzamento dei lavori, sia di

segnalazione dei possibili disagi generati dai cantieri in corso.

I lavori per la realizzazione del primo tratto della Linea 1 della metropolitana automatica di Torino si aprono ufficialmente il 19 dicembre del 2000, in contemporanea con la sottoscrizione di un Accordo di Programma tra la Regione Piemonte e il Comune di Torino per “il rilancio del trasporto pubblico, la riorganizzazione della mobilità e il miglioramento dell'ambiente nelle aree urbane” che sancisce il cofinanziamento della tratta della metropolitana Collegno-Torino Porta Nuova.

I lavori fervono negli anni simultaneamente ad altri cantieri che preparano Torino ad accogliere le Olimpiadi invernali; per la realizzazione della metropolitana vengono messe in opera tre scavatrici che operano nei tre lotti centrali in contemporanea; si tratta di una modalità molto costosa rispetto a quella sequenziale ipotizzata inizialmente, ma necessaria per consentire il rispetto della data dell'appuntamento dei Giochi.

Le ottimistiche congetture iniziali prevedevano di avere per l'inaugurazione delle Olimpiadi invernali l'intera Linea fino a Lingotto: a marzo 2005 la scavatrice completa la galleria fino a Porta Nuova, ma questo non è sufficiente a consentirne l'apertura per le Olimpiadi; l'inaugurazione della prima tratta della linea 1 da parte delle autorità avviene il 4 febbraio 2006, proprio alla vigilia dell'evento, fino a Porta Susa; dal

²⁴ Regione Piemonte (2004), Terzo Piano Regionale dei Trasporti e delle Comunicazioni. strategie, pagg. 24-25. Torino.

giorno successivo la tratta da Fermi (Collegno) a XVIII Dicembre (Porta Susa, Torino) è il nuovo mezzo di trasporto dei cittadini. La gestione è assegnata al Gruppo Torinese Trasporti, G.T.T. S.p.A., di proprietà della Città di Torino, nata a gennaio 2003 dalla fusione delle due storiche aziende del trasporto pubblico: ATM e SATTI.

Durante e dopo le Olimpiadi continuano i lavori fino a Porta Nuova e il 5 ottobre 2007 viene inaugurato anche la tratta Porta Susa-Porta Nuova.

2.3.2 La tratta 2, Porta Nuova-Lingotto

La tratta Porta Nuova-Lingotto, nonostante i tentativi per avere un completamento unitario con la precedente, segue un iter ritardato anche in considerazione della disgiunzione sia dei due progetti che dei due provvedimenti finanziari.

Ricordiamo che il progetto definitivo Collegno-Porta Nuova viene approvato nel 1996 e già nel 1995 il CIPE ne aveva predisposto un primo finanziamento, ampliato nel 1999. Il progetto di prolungamento della Linea da Porta Nuova a Lingotto viene proposto al Ministero dei Trasporti nel gennaio del 2000, ottenendone il 2 ottobre l'approvazione definitiva, per un contributo statale di 360 miliardi di lire. Anche in questo caso la legge di riferimento per il finanziamento dell'opera è la 211 del 1992 basata sul meccanismo del cofinanziamento. Il contributo finanziario regionale si concretizzerà con la sottoscrizione del

Protocollo d'Intesa tra Regione Piemonte, Università degli Studi, Politecnico di Torino, Ministero Economia e Finanze, Ministero delle Infrastrutture e RFI S.p.A. del 27 ottobre 2003; nell'Intesa in esso contenuta, la Regione Piemonte si impegna a trasferire la quota di finanziamento della prima tratta della Metropolitana per 51,6 milioni di euro, a finanziare la seconda tratta (Porta Nuova – Lingotto) per 35 milioni di euro e a garantire i finanziamenti necessari per il proseguimento della linea fino a Rivoli/Rosta.

L'apertura dei cantieri, nei primi tempi ottimisticamente prevista per la fine del 2002 poi ipotizzata a inizio 2004, sarà possibile solo ad aprile 2006. Ai ritardi procedurali e di assegnazione delle risorse si aggiungono ritardi determinati dal cambiamento di tracciato. L'attività concertativa attivata con i cittadini delle aree interessate alla realizzazione delle opere ha portato ad accogliere le riserve avanzate soprattutto dai commercianti di via Madama Cristina, lungo cui nella proposta iniziale di progetto doveva scorrere la linea, che paventavano un negativo riscontro economico sulle loro attività durante le operazioni di cantiere; pertanto a fine 2002 il tracciato della linea viene dirottato lungo via Nizza. Si registrano anche ritardi durante l'esecuzione dell'opera di natura strutturale determinati dalla profondità superficiale della falda con il conseguente allagamento delle stazioni appena costruite.

A settembre 2009 viene abbattuto l'ultimo diaframma della galleria da Porta Nuova fino a Lingotto; a marzo 2011 viene inaugurato il prolungamento sud della metropolitana fino a Lingotto.

2.3.3 Caratteristiche di sintesi del progetto

È possibile riassumere le caratteristiche della Linea 1 della metropolitana torinese oggi operante nei tre stadi di avanzamento delle diverse tratte:

- Tratta 1: da Collegno (Deposito-Officina) alla stazione Porta Susa, il percorso segue corso Francia da Collegno a Piazza Statuto. Ha una lunghezza complessiva di 7,2 chilometri e comprende 11 stazioni. I lavori per la sua realizzazione sono iniziati a gennaio 2001 ed è entrata in servizio a febbraio 2006.
- Tratta 2: da Porta Susa a Porta Nuova; da Piazza XVIII Dicembre, attraversata la sede ferroviaria, prosegue lungo corso Bolzano per arrivare sino a Porta Nuova al di sotto di corso Vittorio Emanuele II. Ha una lunghezza complessiva di 2,3 chilometri e comprende 4 stazioni. I lavori per la sua realizzazione sono iniziati a novembre 2001 ed è entrata in servizio a ottobre 2007.
- Tratta 3: da Porta Nuova a Lingotto Fiere; il percorso si snoda lungo via Nizza. Ha una lunghezza complessiva di 3,6 chilometri e

comprende 6 stazioni. I lavori per la sua realizzazione sono iniziati a aprile 2006 ed è entrata in servizio a marzo 2011.

Oggi la Linea 1 della metropolitana conta sulla disponibilità di 29 treni, ciascuno formato da due convogli; si tratta di una metropolitana leggera interamente automatica i cui convogli viaggiano su gomma, costruita secondo il sistema VAL messo a punto dalla società francese Matra.

I 13,2 chilometri percorribili interamente da un capolinea all'altro in 23 minuti fanno oggi di Torino la quarta città per estensione della rete del metrò, dopo Milano che può contare, per ora, 74,6 Km, Roma con 36,6 Km e Napoli con 31,8 Km.

Quadro economico-finanziario della Linea 1 realizzata

Costo assentito del progetto: € 958.035.295, come da delibera CIPE 097/2003²⁵.

Risorse messe a disposizione con i seguenti provvedimenti:

- Con il Protocollo d'Intesa "Parco della Salute" sottoscritto tra Regione Piemonte, Università degli Studi, Politecnico di Torino, Ministero Economia e Finanze, Ministero delle Infrastrutture e RFI

²⁵ Osservatorio Regionale delle infrastrutture di mobilità. Scheda tecnica TC01.

S.p.A. del 2003, la Regione s'impegna ad erogare complessivamente per la realizzazione della Linea 1 € 86.645.690,90; di tali risorse vengono erogate al Comune di Torino un primo contributo forfetario di € 51.645.689,90 a valere sulla costituenda Società delle Infrastrutture quindi, per la

realizzazione della tratta Porta Nuova-Lingotto l'impegno totale di 35 milioni di euro viene erogato in una tranches di 21 milioni nel 2009 e una di 14 milioni nel 2010.

- Con Delibera CIPE 097/2003 del 13/11/2003 vengono impegnate € 574.035.294,67, pari al 60% del valore dell'opera, e successivamente erogate.

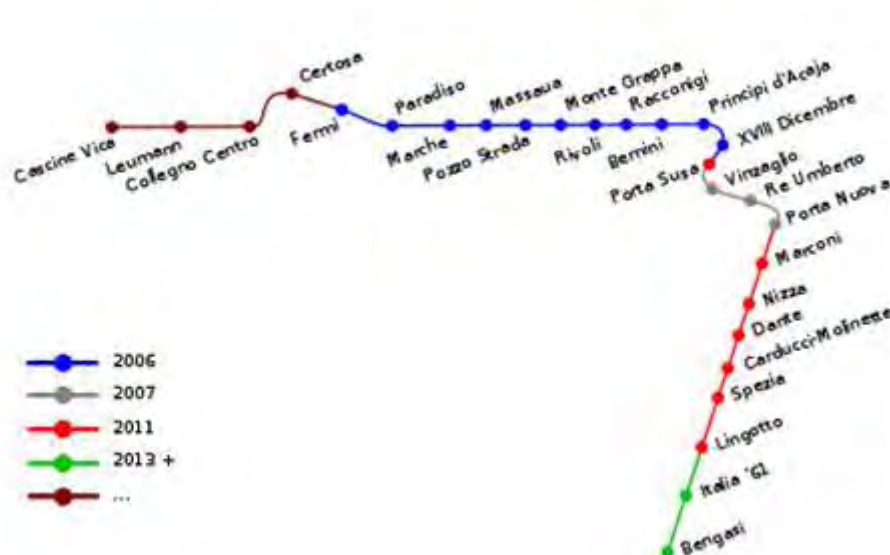
Figura 14: ripartizione finanziaria secondo L. 211/92²⁶:

Costo complessivo	€	958.501.007	100,0%
Contributo CIPE	€	574.429.000	59,9%
Contributo Regione Piemonte	€	86.500.000	9,0%
Contributo Comune di Torino	€	229.020.000	23,9%
Contributo GTT	€	68.552.007	7,2%

²⁶ Infra.to. la Metropolitana Automatica di Torino. Sintesi dello sviluppo dei progetti. Gennaio 2011.

2.3.4 I progetti di prolungamento

Figura15 : Il prolungamento della linea 1.



Fin dal momento in cui si avviano i lavori a Collegho per la realizzazione della Linea 1 si palesa la necessità, per una maggiore integrazione con il sistema complessivo del trasporto locale, di implementarne il tracciato con due prolungamenti:

- il tratto Ovest, Collegho – Cascine Vica, definita “tratta 3” della Linea 1 perché la sua ideazione è stata immediatamente successiva alla tratta Porta Nuova-Lingotto
- il tratto Sud, Lingotto – piazza Bengasi, denominata “tratta 4”

Tali previsioni erano già contenute nello "Schema di Indirizzo dei trasporti pubblici in area di Torino" del 30 Aprile 1992 che era stato allegato al Piano di Intervento trasmesso al Ministero dei Trasporti nel Giugno 1992 le cui

strategie vengono riprese e sviluppate nel Piano Generale del Traffico e Mobilità dell'Area Metropolitana Torinese (P.G.T.U. 2000).

Sul completamento della Linea 1 della metropolitana di Torino convergono subito sia le proposte dei promotori locali che la valutazione dell'interesse nazionale da parte degli organi centrali. Per la Regione Piemonte si era già palesata l'importanza strategica sovra regionale del potenziamento del nodo di Torino²⁷; una valutazione che spinge a proporre l'inserimento del completamento della Metropolitana di Torino, sia per la tratta 3 che per la 4,

²⁷ Regione Piemonte (2004), Terzo Piano Regionale dei Trasporti e delle Comunicazioni. strategie, pagg. 24-25, Torino dicembre 2000.

nell'elenco delle infrastrutture strategiche nazionali in attuazione della legge 443/2001, nota come "Legge-Obiettivo", una proposta concordemente avallata a livello nazionale con Deliberazione CIPE n. 121/2001.

L'impulso economico-finanziario dato dalla Deliberazione CIPE 121/2001 alla realizzazione dell'infrastruttura va ad inserirsi in un processo di attuazione del disegno costituzionale di decentramento, introdotto a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione (Legge 3/2001), che investe i diversi livelli istituzionali. Tutto il complesso processo di costruzione della programmazione strategica della Regione Piemonte di questi anni è improntato su un raccordo più organico e strutturato con le strategie nazionali e comunitarie, con particolare attenzione alla disponibilità finanziaria, derivante da fonti diverse, convergente sulla realizzazione di specifiche azioni.

Le difficoltà finanziarie internazionali, a livello comunitario aggravate dalla necessità di sostenere l'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'Est, segnano il periodo di programmazione 2007-2013 per una disponibilità di risorse inferiore rispetto al passato, cosa che impone la definizione di un loro utilizzo ottimale da attuarsi tramite il coordinamento e l'integrazione di risorse comunitarie (fondi strutturali), nazionali (fondi FAS) e regionali.

Il Documento di Programmazione Strategico Operativo (DPSO) Regionale stabilisce gli indirizzi di programma-

zione integrata dei fondi europei, nazionali e regionali nell'ambito della politica di coesione regionale per il periodo considerato. La Regione Piemonte mette in campo attività la cui dimensione economica è articolata per fonte di finanziamento, riconducendo le singole attività ad un più ampio sistema di obiettivi generali e specifici e relative azioni operative; l'attuazione di queste è legata a previsioni di spesa distinte per tipologia di fonte, il cui quadro attuativo di riferimento è il Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale (DPFER).

Con il DPFER la Regione Piemonte definisce, sulla base di valutazioni sullo stato e sulle tendenze della situazione economica e sociale internazionale, nazionale e regionale, il quadro di riferimento triennale per la predisposizione dei bilanci pluriennali e annuali e per la definizione e attuazione delle politiche regionali. Il DPFER è, in sostanza, il quadro di riferimento per definire le previsioni di spesa distinte per tipologia di fonte tutte concorrenti alla possibilità di attuazione delle azioni operative. Dal 2004 le opere per il prolungamento della metropolitana torinese vengono inserite nel DPEF della Regione Piemonte.

In ottemperanza agli impegni determinati dall'assegnazione alle Regioni dei Fondi destinati alle Aree Sottoutilizzate, stabilita dalla Deliberazione CIPE 166/2007, la Regione Piemonte predispone il

Programma Attuativo degli interventi finanziabili con fondi FAS. Il PAR FAS contiene i profili operativi atti ad esplicitare i contenuti della programmazione strategica regionale secondo le 5 macro aree d'intervento stabilite nel DPSO per l'attuazione degli obiettivi strategici regionali; di queste la macro area Territorio include, tra le altre, politiche per il governo del territorio, per i trasporti e per le opere pubbliche. Nel documento, tra le competenze regionali in materia di infrastrutture e mobilità, viene individuato il "completamento della Linea 1 della Metropolitana automatica di Torino – prolungamento Ovest e Sud"²⁸ la cui risoluzione, a partire da questo momento, subirà un'accelerazione, coinvolgendo le parti interessate ad azioni e accordi concertati.

I progetti dei prolungamenti della metropolitana e il loro finanziamento vengono investiti dal cambiamento delle procedure di programmazione e, contrariamente alla linea già realizzata che aveva trovato fonte di finanziamento statale nella Legge 211/92, queste opere, considerate di rilevanza strategica nazionale, rientrano nel complesso iter procedurale della Legge Obiettivo mentre il principio di cofinanziamento

assoggetta la Regione alla procedura di attivazione dei fondi FAS.

Il progetto e l'iter procedurale delle due tratte seguiranno vicende in qualche modo parallele ma diverse tra loro soprattutto nella definizione temporale.

2.3.5 La tratta 3: Collegno (Stazione Fermi)- Rivoli (Cascine Vica)

La realizzazione del prolungamento ad Ovest della Linea 1 della metropolitana di Torino è stata inserita nel primo programma delle infrastrutture strategiche di rilevanza nazionale ai sensi e per gli effetti della Legge Obiettivo 443/2001, con la quale si affida al Governo la delega in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e altri interventi per il rilancio delle attività produttive. Il progetto segue, pertanto, l'iter definito da detta Legge. A conferma della priorità dell'intervento previsto, l'11 aprile 2003 viene sottoscritta tra il Ministero delle Infrastrutture e la Regione Piemonte l'Intesa Generale Quadro per le opere della Legge Obiettivo.

A novembre 2000 l'Azienda dei trasporti SATTI presenta alla Regione un progetto, approvato solo a livello locale dai sindaci dei Comuni di Torino, Collegno e Rivoli per il prolungamento della metropolitana, a partire dalla stazione Fermi, per altri 3 chilometri e mezzo di infrastruttura fino a Rivoli, con l'ipotesi di 4 nuove stazioni, 3 in territorio di Collegno: Certosa, Collegno

²⁸ Regione Piemonte, Programma Attuativo Regionale del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS 2007-2013), pag. 101.

Centro e Leumann, l'ultima a Cascine Vica, in territorio di Rivoli, ad est della tangenziale accompagnata dalla realizzazione di un parcheggio d'interscambio auto-metrò. A gennaio 2001 il progetto è inviato al Ministero dei Trasporti.

La necessità di un prolungamento lungo corso Francia del servizio metropolitano nasce proprio dalla rilevanza del carico di traffico che grava sull'arteria che quotidianamente fa da collettore del flusso che proviene dalle valli ad ovest dell'area metropolitana, alimentandosi man mano di quello dei comuni attraversati, tra i più popolosi dell'hinterland; un carico di veicoli che porta ad avere dei tempi di percorrenza da Rivoli a Torino inaccettabili, che possono raggiungere i 45 minuti in ore di punta.

Ma la soluzione proposta nel primo progetto non soddisfa alcuni comuni, in particolare Rivoli, che ritiene che l'attestamento a Cascine Vica non risolva il problema del carico di traffico che attraversa il suo territorio, rappresentando Rivoli una cerniera nel collegamento tra Torino e le Valli di Susa e Sangone. Nel 2003 si lavora su un protocollo d'intesa tra Enti interessati in cui si ipotizza un ulteriore prolungamento da Collegno a Rosta. La stessa Regione Piemonte, nel Protocollo d'Intesa "Parco della Salute" sottoscritto il 27 ottobre 2003, accanto all'impegno a finanziare la tratta Porta Nuova – Lingotto, garantisce la propria disponibilità a finanziare il proseguimento della linea "fino a Rivoli/Rosta".

Il 6 dicembre 2004 viene sottoscritto un protocollo d'intesa tra Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comuni di Torino, Collegno, Rivoli e Rosta per il prolungamento verso ovest della linea 1. Nonostante ciò l'ipotesi Rosta appare subito difficilmente praticabile in primo luogo perché il percorso di questa tratta dipende in buona parte dal tracciato ancora incerto della Gronda Nord dell'Alta Velocità, con cui andrebbe ad interferire, e poi perché emergono subito perplessità per alcune soluzioni tecniche come quella proposta per la realizzazione della fermata nei pressi del Castello di Rivoli per la profondità dello scavo previsto rispetto alla collocazione del Castello e per la natura geologica del terreno. Forti perplessità vengono anche avanzate sull'effettivo carico di passeggeri provenienti dalle Valli considerato non sufficiente a giustificare la spesa.

In data 27 settembre 2005, il Comune di Torino richiede alla Regione Piemonte l'avvio della fase di Verifica della Procedura di V.I.A. (art. 4 l.r. 40/1998) ai fini dell'espletamento della procedura ex art. 165 D.lgs. 163/2006.

Il procedimento si conclude con D.G.R. n. 8-2287 del 6 marzo 2006 con la quale la Regione Piemonte esprime parere favorevole sul progetto preliminare per quanto attiene la sussistenza dei presupposti per l'intesa sulla localizzazione del tracciato, rinviando comunque il progetto alla fase di V.I.A.;

il provvedimento viene inviato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per il prosieguo dell'iter procedurale.

Nel corso di incontri avvenuti negli anni 2006-2007 tra le parti interessate, viene raggiunto l'accordo di presentare nuova istanza da sottoporre alla fase di Verifica di V.I.A. (ex art. 10 l.r. 40/1998), corredata da un progetto preliminare che tenga conto di tutte le problematiche già individuate nella precedente fase valutativa.

In particolare, il 2 agosto 2007, viene sottoscritta una dichiarazione congiunta tra la Regione Piemonte, la Provincia di Torino e i Comuni di Torino, Collegno e Rivoli che consente la presentazione di un nuovo progetto concertato in quanto si ritengono superati gli elementi ostativi relativi al tracciato e alla ubicazione delle stazioni Certosa e Cascine Vica, oggetto di richiesta di approfondimento già nella prima fase di verifica della procedura di V.I.A. del 2006.

A seguito di tale accordo, il Comune di Torino (in qualità di proponente), in data 26 giugno 2008 richiede l'avvio della fase di Verifica della Procedura di V.I.A., mentre in data 14 luglio 2008 i Comuni di Collegno e Rivoli congiuntamente richiedono l'unificazione dei due procedimenti di verifica di V.I.A.

Sulla base delle valutazioni emerse in sede istruttoria, la Regione Piemonte,

con D.G.R. n. 18-9900 del 27 ottobre 2008 esclude il nuovo progetto preliminare (elaborato da GTT) dalla fase di Valutazione di Impatto ambientale e nel contempo rinnova l'intesa per la localizzazione già formulata con la D.G.R. n. 8-2287 del 6 marzo 2006. il nuovo provvedimento viene inviato al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti per il prosieguo dell'iter procedurale.

Susseguentemente, con D.G.C. n. 03567 dell'8 settembre 2009 il Comune di Torino approva in linea tecnica il nuovo progetto preliminare.

Infine, preso atto che il quadro economico-finanziario del nuovo progetto prevede una spesa complessiva superiore rispetto al precedente progetto (maggior costo imputabile oltre che all'aggiornamento dei prezzi di riferimento, anche alla variante di tracciato resasi necessaria per rimuovere gli elementi ostativi riscontrati in corso dell'esame della prima stesura progettuale), si è reso necessario procedere con un aggiornamento del Protocollo d'Intesa sottoscritto in data 6 dicembre 2004.

Pertanto, con D.G.R. n. 10-12498, viene approvato un atto integrativo al precedente Protocollo d'Intesa sottoscritto dalla Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comuni di Torino, Collegno e Rivoli, che aggiorna la ripartizione delle risorse spettanti agli Enti Locali come illustrato nel successivo paragrafo 2.1.2.

2.3.6 Caratteristiche del progetto

Il Progetto Preliminare dell'estensione Ovest della Linea 1 della Metropolitana di Torino denominata "tratta 3" disegna

un tracciato che si sviluppa a partire dalla stazione Fermi, più precisamente dalla diramazione del deposito di Collegno ubicata subito dopo tale stazione, sulla via De Amicis nei pressi dell'incrocio con via Fratelli Cervi.

Figura 16: Il progetto dell'estensione ad ovest.



Dopo tale diramazione il tracciato si sviluppa planimetricamente al di sotto ed in asse di via E. De Amicis fino all'incrocio con corso Pastrengo, da dove devia con una curva e controcurva, sottopassando la ferrovia Torino/Modane, e si porta al di sotto ed in asse di corso Francia. La linea prosegue poi, pressoché in rettilineo, fino in corrispondenza della piazza Togliatti nel Comune di Rivoli dove è situata l'ultima stazione, per poi attestarsi ad est della Tangenziale Ovest di Torino. L'intero percorso ha una lunghezza di 3.700 metri e prevede quattro nuove stazioni: "Certosa" con l'interscambio con la ferrovia della linea Torino-Modane, "Collegno Centro", "Leumann", e il capolinea di Rivoli "Cascine Vica".

Il progetto prevede, quale opera accessoria, l'ampliamento del deposito

treni di Collegno, con l'incremento di ulteriori sei piste di parcheggio, e la realizzazione di un'area attrezzata a parcheggio di interscambio presso la stazione "Cascine Vica". Tale parcheggio riveste una particolare rilevanza soprattutto in relazione alla vicinanza con le uscite e gli imbocchi della Tangenziale Ovest, in maniera da favorire il passaggio al mezzo pubblico di un'utenza proveniente da ampi settori urbani ed extraurbani²⁹, ma la proposta sembra inadeguata alla portata del possibile bacino di utenza avendo previsto un parcamento di soli

²⁹ La descrizione del progetto riportata è tratta dalla Relazione generale del Progetto Preliminare redatto dal Gruppo Torinese Trasporti S.p.A. Divisione MetroFerro Costruzioni Metro. *Metropolitana automatica di Torino – Linea 1 prolungamento Ovest* del settembre 2007.

366 auto, distribuiti su tre livelli da 122 posti ciascuno.

Il Progetto Preliminare prende in considerazione, seppure marginalmente attraverso una opportuna collocazione della stazione di Cascine Vica, l'eventualità dell'ulteriore prolungamento verso Ovest e la sua interferenza con un possibile interramento della Tangenziale Ovest, in coerenza con una proposta di riqualificazione urbana sostenuta dal Comune di Rivoli che vede attraversare il proprio territorio da un flusso giornaliero di circa 40.000 veicoli sulla Tangenziale³⁰; una tale eventualità comporterebbe l'abbassamento del piano del ferro a circa meno 18 metri dalla quota terreno, mentre la Tangenziale passerebbe ad un livello intermedio tra corso Francia e percorso della metropolitana ad una quota di circa meno 7 metri.

Il quadro economico –finanziario

Il costo previsto per la realizzazione dell'opera è stato quantificato nel Progetto Preliminare in € 304.319.700³¹. Le coperture finanziarie - dettate dalla procedura della Legge Obiettivo e indicate dall'Intesa Generale Quadro dell'11 aprile 2003, dai P.P. dd.ll. del 31 ottobre 2002 e del 6 dicembre 2004, e dal 1° Atto aggiuntivo all'I.G.Q. del 29

³⁰ Comune di Rivoli, Piano Urbano del traffico (P.U.T.) 15 novembre 2010.

³¹ Deliberazione di Giunta del Comune di Torino n. 03567 dell'8 settembre 2009.

gennaio 2009 dei fondi FAS - prevedono una ripartizione dei costi:

- per il 60% (pari a € 182.591.820) a carico dello Stato
- per il restante 40% (pari a € 121.823.880) a carico di Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Torino, Collegno e Rivoli.

A seguito della sottoscrizione dell'Atto integrativo al Protocollo d'Intesa, approvato dalla Giunta Regionale con la citata DGR 10-12498 del 9 novembre 2009, viene definita una nuova suddivisione dei costi a carico degli Enti locali cofinanziatori³² (40% del costo totale):

³² Infra.to. la Metropolitana Automatica di Torino. Sintesi dello sviluppo dei progetti, gennaio 2011.

Figura 17: Ripartizione finanziaria secondo il Protocollo d'Intesa (2009)

Contributo Regione Piemonte	€	48.691.152	16,6%
Contributo Provincia di Torino	€	13.525.320	4,4%
Contributo Comune di Torino	€	27.050.640	8,9%
Contributo Comune di Collegno	€	21.640.512	7,1%
Contributo Comune di Rivoli	€	10.820.256	6,6%

Il progetto preliminare è attualmente presso la Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti per l'approvazione e l'assegnazione programmatica del finanziamento statale.

2.3.7 Le criticità del progetto

Dei due progetti di prolungamento della Linea 1 della Metropolitana torinese quello verso Ovest presenta le maggiori incertezze perché accanto alla complessità delle procedure approvative e di finanziamento che pesano purtroppo normalmente sulla realizzazione di tutte le opere pubbliche, in questo caso aggravate dalla numerosità dei soggetti coinvolti, vi sono incertezze anche in merito alle caratteristiche proprie del progetto e alle implicazioni che esso può avere sulle trasformazioni locali.

La numerosità degli attori coinvolti

Pur essendo in presenza di reiterati, aggiornati, protocolli d'intesa firmati

dalle parti, di fatto non si può affermare che ci sia ad oggi un accordo stabile tra le parti che sia prodromo all'approvazione di un suo progetto definitivo e al finanziamento dell'opera. Le cause sono imputabili in primo luogo alla numerosità degli attori coinvolti, soprattutto per la disparità di disponibilità finanziaria di quelli locali.

La Città di Torino

In quanto soggetto capofila dell'intera operazione di realizzazione dell'infrastruttura metropolitana, nel cui territorio è principalmente ubicata, riveste anche il ruolo di soggetto proponente dei progetti di prolungamento. La procedura definita dalla Legge Obiettivo affida al soggetto capofila il compito di conferire l'incarico per la redazione del progetto e quello di provvedere alla trasmissione della documentazione di progetto al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, alla Regione Piemonte e agli altri

Enti interessati, di cui è l'interlocutore istituzionale; inoltre, per conto di tutti gli altri cofinanziatori, inclusi la Regione e il Ministero, è l'interlocutore unico delle banche. L'impegno finanziario della Città per la realizzazione dell'opera corrisponde ad una quota pari all'8,9%.

Infra.to Srl

È una società di recente costituzione – febbraio 2010 – ma di diretta emanazione dal Gruppo Torinese Trasporti da cui ha ereditato una solida struttura tecnica. A totale partecipazione pubblica è di proprietà della Città di Torino che ad essa ha demandato la gestione delle infrastrutture, anche ferroviarie, per i sistemi di trasporto delle persone e delle merci. In particolare la Città di Torino ha conferito a Infra.To i beni patrimoniali della Linea 1 della Metropolitana automatica e ad essa compete la progettazione e l'attuazione del prolungamento ad Ovest della Linea 1.

La Regione Piemonte

Alla Regione spetta un ruolo di indirizzo e di gestione attraverso strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché di programmazione finanziaria; è stata cura dell'Ente l'inserimento dell'opera nel documento di programmazione finanziaria regionale DPFR e la proposizione al Ministero delle Infrastrutture del suo inserimento nell'elenco delle opere strategiche di rilevanza

nazionale ai sensi delle Legge Obiettivo. Tra i suoi compiti è la convocazione della Conferenza dei Servizi di discussione/valutazione del progetto preliminare finalizzato alla localizzazione delle opere. Si è impegnata a cofinanziare l'opera per una quota pari al 16,6%.

La Provincia di Torino

Alla Provincia spetta un ruolo di coordinamento territoriale tra i comuni di appartenenza. Programma, amministra e controlla il servizio di trasporto pubblico extraurbano in ambito locale. Cura dell'Ente è quello di organizzare un'efficiente rete di servizi e agevolare i collegamenti fra i centri urbano-metropolitani e poli di dimensioni medio piccole, con l'obiettivo di limitare l'uso generalizzato dei mezzi privati a sostegno di quelli pubblici e di favorire gli spostamenti dei segmenti deboli di utenza. Coerentemente con questo compito istituzionale, la Provincia sostiene la realizzazione del prolungamento ad Ovest della linea 1 della metropolitana che si snoda al di fuori del territorio del capoluogo, supportando l'impegno finanziario dei comuni con una propria quota pari 4,4% dell'intero costo.

In qualche modo alla Provincia viene imputata la responsabilità di aver contribuito ad allungare i tempi progettuali dell'opera avendo sostenuto, insieme al Comune di Collegno, la modifica del progetto per consentire il reciproco avvicinamento

della stazione metropolitana di Certosa e di quella ferroviaria di Collegno. L'ipotesi, di per sé lodevole perché consentirebbe l'interscambio intermodale tra diversi mezzi di trasporto pubblico, ha avuto dei problemi di comunicazione tra le parti; soprattutto è mancata una relazione diretta con la direzione delle Fs proprio in merito alla decisione di spostamento della stazione di loro competenza. Come ogni decisione presa in corso di procedimento, la proposta ha comportato il fermo del progetto iniziale che è stato modificato e, quindi, riproposto all'approvazione degli Enti locali; una volta approvato, l'iter ha ripreso il suo corso, ma si sono perse nel frattempo alcune occasioni di finanziamento.

Il Comune di Collegno

È tra i principali sostenitori della realizzazione dell'opera che interessa preminentemente il suo territorio tanto da aver assunto l'impegno a cofinanziare la tratta 3 di prolungamento della linea metropolitana per più di 21 milioni pari al 7,1% del costo complessivo. La realizzazione della tratta, con il ritorno del tracciato su corso Francia, consentirebbe di distribuire il carico di utenza tra le cinque stazioni complessive in territorio comunale, alleggerendo la pressione sulle stazioni Paradiso e Fermi. Gli amministratori e i tecnici di Collegno lamentano soprattutto l'attuale situazione

determinatasi nel loro territorio per il mancato completamento del tracciato e lo stallo dell'iter di approvazione e finanziamento del progetto. Il Comune, confidando un prolungamento del servizio, aveva accolto nel suo territorio la deviazione della Linea a Fermi che ha consentito, nell'ampia area disponibile, la realizzazione del deposito/officina. Di fatto l'area intorno all'attuale stazione terminale di Fermi è diventata il punto catalizzatore di un numero considerevole di mezzi privati di cittadini, prevalentemente utenti pendolari della metropolitana, che, al di là dei vantaggi determinati dalla velocizzazione del trasporto pubblico, trovano conveniente lasciare la propria auto a Collegno, piuttosto che a Torino dove dovrebbero sottostare al pagamento di un pedaggio di sosta, pedaggio che Collegno non intende applicare sulle sue aree per non penalizzare i propri cittadini. Il disagio nasce dal fatto che, essendo sostenuti fin dall'inizio dall'idea del prolungamento a Rivoli, la stazione Fermi non era stata pensata come stazione terminale, ma solo in funzione dell'agevole raggiungimento del deposito, perciò non è stata progettata e realizzata con caratteristiche di nodo d'interscambio.

La realizzazione di un parcheggio di attestamento a Cascine Vica sposterebbe parte del carico delle auto in sosta che oggi intasano l'insufficiente parcheggio a raso di Fermi, di soli 300 posti auto, e le vie circostanti, ma non risolverebbe interamente il problema di

Collegno che reclama, anche con una mozione deliberata in Consiglio comunale il 26 maggio 2011 e supportata da manifestazioni di piazza, l'adeguamento dell'attuale parcheggio Fermi alle esigenze attuali e future. Il progetto di un parcheggio multipiano di interscambio, ivi localizzato con la disponibilità di 1000 posti auto, era già stato proposto dal Comune di Collegno in un Programma Integrato di Sviluppo Locale (PISL) nella fase di programmazione 2005-2006 della Regione Piemonte, avendo GTT come partner; purtroppo l'iniziativa non ha avuto l'esito sperato e il Comune ha riproposto l'infrastruttura come opera di compensazione della TAV nel Piano di sviluppo strategico dei territori attraversati dalla Linea ad Alta Velocità promosso dalla Provincia di Torino³³.

Il Comune di Rivoli

Per la Città di Rivoli l'arrivo della metropolitana rappresenta "una priorità assoluta"³⁴. Il Piano Urbano del Traffico ³⁵mostra in modo evidente

³³ Provincia di Torino (2008) Un territorio sostenibile ad alta relazionalità. Piano strategico per il territorio interessato dalla direttrice ferroviaria Torino – Lione. http://www.provincia.torino.it/speciali/2008/piano_strategico_torino_lione/

³⁴ Arch. Adriano Sozza, Assessore allo sviluppo del territorio del Comune di Rivoli.

³⁵ Comune di Rivoli, Piano Urbano del traffico (P.U.T.) 15 novembre 2010.

come gran parte dei flussi di mobilità che interessano le strade cittadine sia costituita da un traffico di attraversamento nelle direzioni incrociate di Torino e delle Valli ad ovest dell'area metropolitana. La stessa Rivoli, con una popolazione di circa 50.000 abitanti e con l'insediamento produttivo più vasto dell'area Ovest è un polo attrattivo che già da solo esprime esigenze in termini di mobilità. La città è, inoltre, attraversata da infrastrutture viarie che impattano pesantemente sulla qualità ambientale: il corso Francia, un'asse ormai densamente edificato e popolato il cui carico edilizio limita fortemente la fluidità del traffico, la Tangenziale attraversata quotidianamente da circa 40.000 veicoli, la ferrovia.

Per questo l'amministrazione comunale ha già inserito nel programma d'investimento triennale lo stanziamento della propria quota di finanziamento dell'opera di circa 10 milioni di euro, pari al 6,6% del costo complessivo; si tratta dell'impegno meno oneroso tra quelli ripartiti tra i diversi soggetti, ma il territorio comunale è investito per un tratto brevissimo dall'infrastruttura e con una sola stazione a Cascine Vica. Ed è proprio questa limitata soluzione che Rivoli contesta, considerandola scarsamente risolutiva dei problemi trasportistici e ambientali che gravano sul proprio territorio, sostenendo con forza l'ipotesi di un ulteriore prolungamento fino a Rosta.

Il Ministero delle Infrastrutture

Secondo la procedura di Legge Obiettivo, è l'interlocutore governativo della Regione e degli Enti locali per l'individuazione delle infrastrutture pubbliche e private considerate strategiche e di preminente interesse nazionale da proporre a finanziamento. Attraverso proprie strutture promuove le attività tecniche e amministrative che accompagnano la progettazione e l'approvazione dell'infrastruttura; in particolare, attraverso la Struttura Tecnica di Missione, ne cura l'istruttoria ai fini delle deliberazioni CIPE. Infine è il Ministero delle Infrastrutture che, in accordo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, dovrà proporre al CIPE l'assegnazione delle risorse finanziarie, nell'ordine del 60% del costo complessivo, necessarie alla realizzazione dell'infrastruttura, previa approvazione del progetto e nei limiti delle risorse disponibili.

Problemi di carattere procedurale e finanziario

Come spesso purtroppo succede anche questa proposta di opera pubblica registra una enorme distanza dal momento della formulazione dell'idea iniziale al momento della sua concretizzazione in un progetto che abbia un minimo di consistenza attuativa. Se consideriamo che la prima proposta progettuale è stata valutata positivamente dai comuni interessati già a fine 2000, a distanza di più di un

decennio sembra che le incertezze siano aumentate.

I meccanismi attivabili con la Legge Obiettivo che rendono possibile l'inserimento dell'infrastruttura nell'elenco delle opere da realizzare, rendono ammissibile al finanziamento quelle opere che abbiano già raggiunto stabili accordi tra enti locali e tra questi e gli organi centrali. Purtroppo, pur in presenza di numerosi protocolli d'intesa firmati dalle parti, un accordo definitivo non è stato raggiunto. Più che la difficoltà della condivisione democratica delle decisioni, pesa la difficoltà economica degli enti più piccoli, soprattutto dei Comuni, che si trovano oggi a gestire una condizione finanziaria drammatica che probabilmente avrebbe potuto essere meglio superata se i tempi dell'iter non si fossero prolungati così a lungo.

Ma se i Comuni di Collegno e Rivoli, anche in considerazione del valore strategico che una tale infrastruttura avrebbe per il loro territorio, sono disponibili ad affrontarne l'onere, nella vicenda pesa soprattutto la difficoltà di Torino che ha dovuto sostenere nell'ultimo decennio ingenti investimenti che ancora oggi mettono a dura prova il bilancio comunale e che, pur essendo il soggetto promotore dell'infrastruttura, oggi più che guardare al prolungamento ad ovest della Linea 1, che richiede da parte del capoluogo un impegno di più di 27 milioni di euro, rivolge una maggiore attenzione all'attivazione della seconda linea metropolitana.

Nel perverso processo di condizionamento reciproco delle decisioni pesa, ovviamente, il mancato stanziamento da parte del Ministero delle Infrastrutture.

Soluzioni progettuali

Vi è una critica di fondo mossa alle soluzioni progettuali della Linea 1 della metropolitana, in particolare in merito alla scelta del percorso. Già per il tracciato Porta Nuova-Lingotto si era fatto rilevare l'incongruenza di una linea metropolitana che corre lungo una linea ferroviaria, ovvero due linee di trasporto pubblico che servono lo stesso bacino e che avrebbe potuto trovare soluzioni anche meno onerose con opportuni interventi sulla sede ferroviaria. Si è fatto rilevare che la scelta del percorso di una Linea metropolitana deve essere funzionale al più ampio bacino di utenza, ma il costruirla a ridosso di una barriera ferroviaria di fatto ne limita l'attrattività solo ad un lato. Per alcuni lo stesso appunto può essere rivolto al prolungamento lungo corso Francia, già molto servito da linee trasportistiche pubbliche, mentre si potrebbe orientare la scelta di investire su altri territori non altrettanto serviti.

Le perplessità sono alimentate dalle considerazioni in merito all'effettivo rendimento dell'investimento, specie se confrontato con l'altro prolungamento a sud Linea 1, più breve e meno costoso. Si è stimato, infatti, che l'attivazione della tratta verso

piazza Bengasi innalzerebbe il flusso complessivo di passeggeri sull'intero percorso della Linea 1 fino a 250.000 utenti giornalieri, un traguardo difficilmente raggiungibile nel tratto ad ovest in caso di realizzazione del completamento verso Rivoli. In pratica: più si esce da Torino e più diminuisce la domanda. Ma se il prolungamento verso Rivoli non potrà mai pareggiare l'attrattività di altre stazioni cardine della linea, per alcuni interlocutori il tracciato è determinante per il miglioramento dell'insieme del sistema di rete perché intercetta lungo il suo percorso molteplici altre linee di servizio pubblico.

Indipendentemente dalla realizzazione o meno del prolungamento ad ovest, è evidente quanto sia necessaria la realizzazione di un più ampio parcheggio d'interscambio a Fermi, sia per risolvere le attuali emergenze sia per rispondere alla domanda che sarà generata a seguito della realizzazione, ormai in corso, della bretella viaria su via Certosa a Collegno che connette via de Amicis con la statale 24 e la circonvallazione di Pianezza-Alpignano. È facilmente prevedibile che una tale infrastruttura convoglierà sulla stazione Fermi un carico di utenza da un bacino ancora più ampio, innalzandone la capacità a livelli paragonabili a quelli di altre stazioni cardine del sistema metropolitano.

Problematica appare anche la soluzione progettuale del parcheggio a Cascine Vica sia per la capienza ritenuta insufficiente - 366 posti – sia perché la

presenza di un parcheggio d'interscambio scaricherà su corso Francia tutte le relazioni con il sistema tangenziale, mentre, soprattutto per Rivoli, non è stato adeguatamente valutato l'interscambio con la rete di trasporto pubblico urbano ed extraurbano che da Collegno-Fermi, dove già adesso gli automezzi hanno difficoltà soprattutto nelle manovre di ritorno, si presume sarà spostato a Rivoli-corso Francia-Tangenziale.

È importante porre particolare attenzione anche alla qualità dell'intorno delle stazioni, in particolare Fermi, che devono essere sicure ed affidabili sia nella tempestività delle coincidenze con altre linee di trasporto pubblico sia nel fornire un ambito urbano di adeguata qualità.

In tal senso si sta già muovendo il Comune di Collegno avendo attivato, proprio nell'ambito della stazione Fermi un progetto di riqualificazione urbana su via de Amicis, attraverso la trasformazione delle aree ex Mandelli ed ex Sandretto.

Di fatto la presenza del servizio metropolitano ha reso evidente gli enormi vantaggi in termini di valorizzazione immobiliare degli intorni delle stazioni: già il quartiere Paradiso di Collegno con la migliorata accessibilità ha registrato enormi vantaggi in termini di valorizzazione immobiliare e l'intervento di riqualificazione urbana che il comune sta avviando in prossimità della fermata Fermi vede un'offerta edilizia a prezzi paragonabili a quelli di Torino.

Che il progetto della metropolitana possa essere l'occasione per riqualificare interi comparti urbani è evidente anche nei progetti di Rivoli che propone l'interramento della Tangenziale in corrispondenza di corso Francia, compreso lo svincolo con l'autostrada per Bardonecchia e lo svincolo con corso Einaudi, consentendo di eliminare la barriera che attualmente divide l'urbanizzato e di riconvertire adeguatamente l'intera area oggi occupata dallo svincolo.

2.3.8 La tratta 4: Lingotto-Bengasi

Come per la tratta 3 di prolungamento ad Ovest della Linea 1 della metropolitana di Torino, anche la realizzazione del prolungamento Sud è stata inserita nel primo programma delle infrastrutture strategiche di rilevanza nazionale ai sensi e per gli effetti della Legge Obiettivo 443/2001; il progetto segue, pertanto, l'iter definito dalla Legge e trova conferma dell'importanza primaria che l'infrastruttura riveste nel suo inserimento nell'Intesa Quadro per le opere della Legge Obiettivo sottoscritta tra il Ministero delle Infrastrutture e la Regione Piemonte l'11 aprile 2003.

L'iter procedurale della tratta 4 e i suoi tempi di attuazione si sono rivelati più semplici rispetto alla tratta 3 sia per il coinvolgimento di un minor numero di attori, essendo a livello locale interessato il solo Comune di Torino i cui interessi su questa tratta ancora nel suo territorio sono maggiori, sia per la

relativa brevità del tracciato e della minor incidenza dei costi.

A gennaio 2003 la Città di Torino conferisce l'incarico per la redazione del Progetto Preliminare del Prolungamento Sud Lingotto - Bengasi, completo dello Studio di Impatto Ambientale, alla G.T.T. S.p.A, Divisione Infrastrutture e Ingegneria – Settore Metropolitana; progetto che viene completato nel marzo dello stesso anno. A ottobre 2004 la Giunta Comunale di Torino approva in linea tecnica il Progetto Preliminare.

A febbraio 2005 la Divisione Infrastrutture e Mobilità della Città di Torino provvede alla trasmissione della documentazione di progetto al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, alla Regione Piemonte ed agli altri Enti interessati, con richiesta di approvazione del Progetto Preliminare ed assegnazione dei relativi fondi ex D.Lgs. n. 190/02.

A luglio 2005 la Regione Piemonte esprime parere favorevole sul Progetto Preliminare del prolungamento, inviando le valutazioni di propria competenza al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per il prosieguo dell'iter procedurale, ritenendo che sussistano i presupposti per l'intesa sulla localizzazione dell'opera.

Ad agosto 2007 la Città di Torino trasmette alla Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture, titolare delle procedure relative al Programma delle Infrastrutture Strategiche, la

documentazione prodotta, tra cui il Piano Economico Finanziario dell'opera. A seguito della richiesta della Struttura Tecnica di Missione a dicembre 2007 viene revisionato il Piano Economico Finanziario dell'opera sulla base del modello finanziario in uso presso l'Unità Tecnica Finanza di Progetto del CIPE; il costo dell'opera viene attribuito per il 60% a carico dello Stato e per il 40% a carico degli Enti cofinanziatori. In base all'accordo raggiunto dalle parti nell'incontro del 15 gennaio 2008 il contributo degli Enti cofinanziatori è così ripartito:

- Comune di Torino per 40 milioni di euro (pari al 20,67%);
- Regione Piemonte per 30 milioni di euro (pari al 15,50%) con risorse FAS;
- GTT per 7,420689 milioni di euro (pari al 3,83%).

Per la parte statale:

- a. Con deliberazione n. 9/2008 il CIPE, nelle sedute del 30 e 31 gennaio 2008, provvede all'approvazione del Progetto Preliminare "dell'opera Metropolitana di Torino Linea 1 – tratta 4 Lingotto-Bengasi" il cui costo previsto è di 193,5 milioni di euro e con assegnazione di un finanziamento di 106,1 milioni di euro, a valere sulle risorse destinate alla Legge Obiettivo, cui si aggiungono 10 milioni di

euro destinati alla progettazione e Direzione Lavori dell'opera, per un totale di contributo statale pari a 116,1 milioni di euro (pari al 60% del costo complessivo).

Il 16 maggio 2008 è stato aggiudicato l'affidamento di incarico di progettazione definitiva e coordinamento sicurezza in fase di progettazione (procedura aperta GTT N. 25/2008). A ottobre del medesimo anno viene presentato il Progetto Definitivo per la sua approvazione nella seduta di Consiglio di Amministrazione della GTT.

A febbraio 2009 viene data comunicazione dell'avvenuto deposito degli elaborati del Progetto Definitivo e l'avvio del procedimento; contestualmente presso il Ministero delle Infrastrutture - Segreteria Tecnica di Missione - ha luogo la 1° Conferenza di Servizio.

Con D.G.R. 48-11140 del 30 marzo 2009 la Regione Piemonte esprime parere favorevole, con prescrizioni, sul progetto definitivo rimandando al Ministero delle Infrastrutture il prosieguo dell'iter procedurale. Con lo stesso provvedimento conferma l'impegno a finanziare l'opera con fondi FAS per 30 milioni di euro; successivamente, con protocollo 971/uc/trp del 25 giugno s'impegna ad erogare un'integrazione alla propria quota di finanziamento per ulteriori 5 milioni di euro, sempre su fondi FAS.

Con delibera n. 40 del 26/06/2009 il CIPE, su proposta del MIT, approva il Progetto Definitivo del prolungamento verso sud, da Lingotto a Bengasi, della metropolitana automatica di Torino, confermandone la copertura finanziaria.

L'8 febbraio 2010 in Consiglio Comunale di Torino viene sancita la emanazione dal Gruppo Torinese Trasporti, con autonoma gestione, di Infratrasporti.To Srl, una società a totale partecipazione pubblica di proprietà della Città di Torino, socio unico, cui viene demandata la gestione delle infrastrutture, anche ferroviarie, per i sistemi di trasporto delle persone e delle merci. La Città di Torino conferisce a Infra.To i beni patrimoniali della Linea 1 della Metropolitana automatica e della linea 4; nonché la realizzazione della tratta Lingotto-Bengasi di prolungamento Sud della Linea 1.

Il 14 dicembre 2010 Infra.To, in accordo con la Città di Torino, indice la pre-qualifica per aggiudicare la progettazione definitiva e la realizzazione delle opere civili e delle finiture del prolungamento Sud "Lingotto-Bengasi" della Linea 1. La pre-qualifica si è conclusa a febbraio e alla prima selezione del 3 maggio 2011 erano ritenute idonee 7 imprese e 7 costituende Associazioni Temporanee d'Impresa.

L'appalto è di tipo integrato ed è inerente al completamento della progettazione esecutiva e alla realizzazione del 1° appalto per opere

civili e delle finiture (queste ultime sono state richieste come fornitura facoltativa alla gara, per cui non necessariamente le imprese partecipanti sono tenute a presentarne l'offerta).

L'importo complessivo posto a gara è di € 76.169.404,87³⁶ i cui finanziamenti sono ripartiti tra i seguenti soggetti:

Figura 17: Ripartizione finanziaria secondo la gara 2011

Contributo dello Stato	€	43.733.967,23	(57,4%)
Contributo del Comune di Torino	€	15.741.405,81	(20,7%)
Contributo della Regione Piemonte	€	13.773.730,09	(18,1%)
Contributo INFRA.TO	€	2.920.301,92	(3,8%)
Contributo complessivo	€	76.169.404,87	(100%)

³⁶ Infra.to. la Metropolitana Automatica di Torino. Sintesi dello sviluppo dei progetti, gennaio 2011

A fine luglio 2011 Infra.To comunica³⁷ l'avvio della gara per la progettazione e la realizzazione delle opere civili al rustico per un valore di 61 milioni di euro, prevedendo l'avvio dei lavori entro l'estate del 2012, dopo l'espletamento delle procedure amministrative con l'affidamento della gara e la conseguente redazione del progetto esecutivo, con una durata complessiva dei lavori di circa tre anni e mezzo (due anni e mezzo per la realizzazione delle opere civili al rustico e un anno per realizzare le finiture e gli impianti).

Lungo il tracciato sarà realizzata la predisposizione al manufatto di un bivio che potrà consentire in futuro la realizzazione del tunnel di collegamento della stazione "Lingotto" della metropolitana con la stazione Lingotto FS.

Descrizione del progetto

Il progetto relativo alla realizzazione della tratta 4 denominata Lingotto - Bengasi della linea 1 della metropolitana di Torino è il prolungamento sud della tratta Porta Nuova/Lingotto già autorizzata ed attivata. Il prolungamento Sud prevede due stazioni (Italia '61 e Bengasi) e una lunghezza di circa 2,2 km. L'opera si sviluppa interamente in sotterranea al

di sotto della via Nizza nel territorio del Comune di Torino fino ad interessare via Sestriere nel Comune di Moncalieri solo per parte della stazione terminale (Bengasi) per circa 200 m. in galleria.

³⁷ <http://www.infrato.it/it/press/page/comunicati-stampa/> comunicato stampa del 26/07/2011.

Figura 18: Il progetto dell'estensione a sud.



Fonte: GTT Divisione MetroFerro Progetto Metro. Metropolitana Automatica di Torino – Linea 1. Tratta Lingotto-Bengasi. Progetto Definitivo. Relazione di Sintesi. Ottobre 2008.

Le stazioni previste sono strategicamente predisposte in corrispondenza di importanti centri nodali per l'espletamento di funzioni sovra locali.

La stazione di partenza, Lingotto già funzionante, ha una concentrazione di funzioni urbane che esercitano un peso attrattivo quasi equivalente alle

stazioni di Porta Susa e Porta Nuova³⁸; un'attrattività che potrebbe crescere se si portasse a compimento il collegamento con tra la stazione metropolitana "Lingotto" e la stazione

³⁸ Cfr. in altra parte della relazione il peso percentuale dei passaggi per ciascuna stazione della metropolitana in esercizio.

ferroviaria omonima. Ma la stazione metropolitana Lingotto non è adeguata al ruolo di stazione terminale della Linea perché non ha le caratteristiche per essere un efficace nodo di interscambio tra modalità diverse di trasporto. Se l'intermodalità con i veicoli privati può essere risolta con adeguati accordi con la gestione dei parcheggi del polo fieristico (convenzioni, abbonamenti per favorirne l'utilizzo), più difficile, se non impossibile, è consentire l'intermodalità con altri mezzi di trasporto pubblico, nella fattispecie le linee di autobus preposte alla mobilità interurbana perché manca del necessario spazio per la realizzazione di un parcheggio di attestamento.

La scelta di attestare la Linea 1 a piazza Bengasi ha soprattutto l'obiettivo di dare soluzione ai problemi di intermodalità tra mezzi di trasporto pubblico diversi in un nodo che già oggi è tra i più densi dell'area metropolitana. In quest'ottica s'inserisce una proposta, ancora allo stato embrionale, di riqualificazione di piazza Bengasi, avanzata dalla società COIMPRE, che su piazza Bengasi aveva in passato elaborato un piano di sistemazione dell'area mercatale. Lo studio di fattibilità progettuale di riqualificazione urbana propone di attivare un partenariato pubblico-privato, demandando al soggetto privato la possibilità di realizzazione su una porzione di piazza nuovi volumi a destinazione mista in cambio della

sistemazione superficiale dello spazio pubblico e la realizzazione di un parcheggio di attestamento e di interscambio. La sistemazione superficiale proposta prevede la deviazione della viabilità principale proveniente da via Nizza dall'asse centrale della piazza verso est nel tratto compreso tra l'incrocio di via Vigliani e l'innesto di via Sestriere, consentendo la "ricomposizione dello spazio fisico della piazza aumentandone il livello di fruibilità pedonale"³⁹ a vantaggio dell'area mercatale e dell'accessibilità al sistema della mobilità pubblica urbana e metropolitana, di cui piazza Bengasi è un nodo nevralgico. La proposta prevede la realizzazione di un parcheggio pubblico di attestamento e interscambio interrato su tre livelli, di cui 2 pubblici con l'offerta di 900 posti pubblici a rotazione e 250 ad uso privato. La proposta è accompagnata da una valutazione trasportistica effettuata dalla società SISTER srl. Per ora la proposta, presentata nelle more del cambio dell'amministrazione civica, è rimasta tale ma ha già suscitato diverse perplessità per il carico urbanistico che si andrebbe a realizzare.

Infine la stazione intermedia di Italia '61 deve la sua strategicità alla vicinanza dell'area ex Fiat Avio, proprio

³⁹ Soc. COIMPRE, Proposta di riqualificazione di piazza Bengasi 2011.

di fronte al costruendo palazzo della nuova sede della Regione Piemonte, per cui è facilmente ipotizzabile nel prossimo futuro un incremento dell'attrattività del nuovo tratto da realizzare.

Il quadro economico-finanziario

Il costo previsto per la realizzazione dell'opera è stato quantificato in € 232.906.832 (193.551.722 oltre IVA).

Figura 19: avanzamento finanziario

Risorse impegnate dalla Regione Piemonte	€	40.000.000
Risorse impegnate dalla Regione Piemonte	€	35.000.000
Risorse impegnate da Infra.to	€	7.420.689
Risorse assegnate dallo Stato	€	116.000.000

Ad oggi sono state impegnate le seguenti risorse, con i relativi provvedimenti:

- Con provvedimento deliberativo della Giunta del Comune di Torino n° 2008 00269/022 del 18 gennaio 2008, sono stati impegnati 40 milioni di euro (pari al 20,67% del finanziamento complessivo); inoltre è stato messo a bilancio 2011 la cifra di 15 milioni a copertura della quota del finanziamento comunale per il 1° appalto;
- con provvedimento deliberativo della Giunta Regionale n° 26-8059 del 21 gennaio 2008, sono stati impegnati 30 milioni di euro, confermati con D.G.R. 48-11140 del 30 marzo 2009; con protocollo 971/uc/trp del 25 giugno sono stati impegnati fondi integrativi per ulteriori 5 milioni di

euro, destinati a coprire l'equivalente del minor finanziamento dell'opera da parte dello Stato, per complessivi 35 milioni di euro (pari al 18,10%), tutti a valere su fondi FAS⁴⁰;

- con provvedimento deliberativo del Consiglio di Amministrazione di GTT SpA n° 8 del 21 gennaio 2008, oggi in capo ad Infra.to, sono stati impegnati 7,420689 milioni di euro (pari al 3,83%).

⁴⁰ Con Deliberazione N. 1/2011 il CIPE ha predisposto una minore entità di assegnazione dei fondi FAS. La Regione Piemonte con DGR n. 10-1997 del 9 maggio 2011, ha predisposto l'allineamento del Piano finanziario del programma regionale alle disposizioni della Deliberazione CIPE, decidendo di mantenere il quadro finanziario dei programmi regionali FAS con risorse proprie.

a. Con delibera n. 9/2008 Il CIPE, sono stati assegnati 106,1 milioni di euro, a titolo programmatico, a valere sulle risorse destinate alla Legge Obiettivo dalla legge finanziaria 2008. A tale finanziamento si va

ad aggiungere l'importo di 10 milioni di euro destinato alla progettazione e Direzione Lavori dell'opera, per un totale di contributo statale pari a 116,1 milioni di euro (pari al 60%).

2.3.9 Le criticità del processo

Come è apparso evidente in quanto appena relazionato, la realizzazione del prolungamento a Sud della Linea 1 presenta minori impedimenti della tratta ad Ovest. Essa è stata considerata, soprattutto per il Comune di Torino, naturale prosecuzione e completamento in territorio urbano della linea già realizzata e la brevità del tracciato e la relativa minor incidenza dei costi contribuiscono a renderne l'iter realizzativo meno accidentato.

Certo non mancano anche in questo caso le criticità, paragonabili a quelle che devono affrontare tutte le opere pubbliche sottoposte a complessi iter approvativi e a processi di governance complessi.

A) La numerosità degli attori coinvolti

Il vantaggio di quest'opera rispetto ad altre è quella di limitare il numero degli attori a quelli strettamente previsti dalla procedura della Legge Obiettivo. In particolar modo a livello locale essendo l'infrastruttura interamente (salvo un piccolo tratto finale) localizzata nel Comune di Torino, sollevando la Provincia di Torino da un impegno diretto. I ruoli istituzionali e le competenze dei soggetti di seguito richiamati sono, evidentemente, le stesse di quelle descritte precedentemente per la tratta 3, a cui rimandiamo.

La Città di Torino

E' il soggetto proponente, capofila dell'intera operazione, con compiti ben definiti nella procedura della Legge Obiettivo. È anche il più convinto sostenitore dell'opera tanto da aver già inserito nel bilancio 2011 la spesa di 15 milioni di euro dei 40 impegnati per la realizzazione dell'infrastruttura perché questa va a implementare il complesso sistema del trasporto pubblico urbano incrementando l'accessibilità a funzioni territoriali di rango elevato. L'arrivo a Piazza Bengasi rafforza e razionalizza un importante nodo di interscambio tra linee urbane ed extraurbane che l'attestamento a Lingotto non può garantire, e di cui la Città ha estremo bisogno.

I Comuni di Nichelino e Moncalieri

Non sono attori direttamente coinvolti nel processo di governance per l'attuazione dell'infrastruttura, ma vi è da registrare un interesse da parte del Comune di Nichelino ad un futuro prolungamento della linea nel suo territorio con ipotesi di innesto alla sua stazione ferroviaria; questa ipotesi, tuttavia, ha incontrato l'opposizione del Comune di Moncalieri che non si mostra interessato alla metropolitana pur essendo toccato, se pur marginalmente, dalla stazione di attestamento.

Infra.to Srl

E' il soggetto attuatore e futuro gestore dell'infrastruttura, a completamento della gestione già in atto della linea realizzata. La società ha un coinvolgimento anche finanziario per il quale ha già impegnato la spesa di oltre 7,4 milioni di euro, pari al 3,83% dell'intero importo stimato.

La Regione Piemonte

Ha subito sostenuto l'opera in quanto tassello necessario a quel progetto di rafforzamento del nodo di Torino considerato il principale della rete dei trasporti regionali. L'infrastruttura è stata, pertanto, inserita nel DPFR e proposta al Ministero delle Infrastrutture come opera strategica di rilevanza nazionale. La Regione si è impegnata a cofinanziare l'opera per complessivi 35 milioni di euro (pari al 18,10%), tutti a valere su fondi FAS.

Il Ministero delle Infrastrutture

E' l'interlocutore governativo della Regione e degli Enti locali per l'individuazione delle infrastrutture considerate di preminente interesse nazionale da proporre a finanziamento statale. Al di là di quelli che sono considerati i, purtroppo, normali tempi dell'iter procedurale, il Ministero ha accompagnato il progetto dell'infrastruttura senza significativi rallentamenti, fino ad approvarne a fine 2008 il Progetto Preliminare e

assegnando un finanziamento pari al 60% del costo complessivo, ma non ancora erogato.

B) Problemi di carattere procedurale e finanziario

Anche per questo caso, per quanto più fortunato del progetto della tratta 3, non si può evitare di mettere in rilievo la dilatazione dei tempi decisionali propria dei meccanismi procedurali di realizzazione delle opere pubbliche: l'incarico per la redazione del progetto preliminare viene dato dalla Città di Torino a gennaio 2003 e, nonostante un iter relativamente senza intoppi, oggi, alla vigilia dell'avvio del 1° appalto, si sta ancora aspettando l'erogazione del finanziamento statale necessario a sbloccare tutte le risorse già stanziare localmente.

L'incalzare della crisi finanziaria internazionale e la necessità dello Stato a farvi fronte con la predisposizione di provvedimenti straordinari, rende estremamente incerto il futuro realizzativo anche di opere non particolarmente onerose e ormai ad un avanzato stadio procedurale come questa.

Ma in un momento di crisi come l'attuale concludere in tempi brevi l'investimento di un'infrastruttura breve e, tutto sommato, finanziariamente poco impegnativa, può essere un segnale positivo e risultare utile ad aiutare il sistema economico locale ad uscire da

situazioni di recessione e di disoccupazione.

Soluzioni progettuali

L'opera in sé non presenta particolari difficoltà realizzative, se non nella necessità di porre attenzione alle numerose infrastrutture di sottoservizi che devono essere spostate. Il progetto è valutato positivamente soprattutto in considerazione dell'incremento del carico di utenza alimentato dalla prossimità alle stazioni di funzioni di rango elevato, come la futura sede regionale nell'area ex Fiat Avio, e dalla collocazione della stazione di attestamento a Bengasi in un nodo particolarmente carico di flussi extraurbani.

La necessità di predisporre un progetto del nodo d'interscambio a Bengasi tra linee urbane ed extraurbane con la collocazione di un efficace parcheggio di interscambio pubblico-privato e un'auspicabile riorganizzazione e riqualificazione dello spazio pubblico è resa non facile dalla reticenza da parte del Comune di Moncalieri ad un coinvolgimento nel processo.

2.4 Il valore della metropolitana del futuro: il progetto della linea 2

Basandosi sull'incontestabile principio che la metropolitana non è una linea ma una rete, l'amministrazione comunale torinese già dal 2005 incomincia ad ipotizzare una seconda linea di metropolitana con direzione nord-sudovest.

La Città di Torino anche in questo caso si è mossa in maniera coerente con il processo urbanistico attivato dal Piano Regolatore Generale approvato nel 1995 e alimentato dagli adeguamenti successivi, caratterizzato dalla scelta di orientare il progetto di sviluppo della città attraverso un processo di trasformazione, completamento, riorganizzazione di aree già edificate, incardinato sulla riorganizzazione del sistema di trasporto. Anche per il progetto di riqualificazione urbana del quadrante nord-est della città l'elemento strutturante è la realizzazione della Linea 2 della metropolitana, secondo modelli già sperimentati con il complesso di trasformazione delle aree della Spina Centrale.

Nel settembre 2005 la Città di Torino e la GTT approntano uno studio di fattibilità⁴¹ che, sulla base di

informazioni desunte da indagini campionarie sulla mobilità motorizzata delle persone al 2004 prefigura un quadro della mobilità futura riferita al 2020-2025, presentando opzioni di scenario in cui vengono valutati gli effetti in termini di mobilità motorizzata servita, livelli di servizio offerti, scelta dei modi di trasporto, efficacia del sistema complessivo di trasporto pubblico. Obiettivo specifico dello studio è valutare, tra 4 opzioni possibili, il collegamento ferroviario Torino Ceres con il Passante ferroviario, stimandone le soluzioni infrastrutturali e i costi realizzativi; nello stesso lavoro, in parallelo ad esso, si analizzano le 4 opzioni di scenario legate alle scelte di tracciato della linea 2⁴².

Il successivo, e conseguente, studio "Scenario strategico del trasporto pubblico torinese" redatto dalla Città di Torino di concerto con l'Agenzia per la Mobilità Metropolitana e il Gruppo Trasporti Torinese (approvato nel 2006), approfondisce i diversi scenari alternativi per il tracciato della seconda linea metropolitana, in relazione ai carichi urbanistici attuali e futuri e all'offerta di servizio di trasporto pubblico rispetto alla domanda. Dallo studio emerge che le zone dell'area metropolitana torinese più carenti di

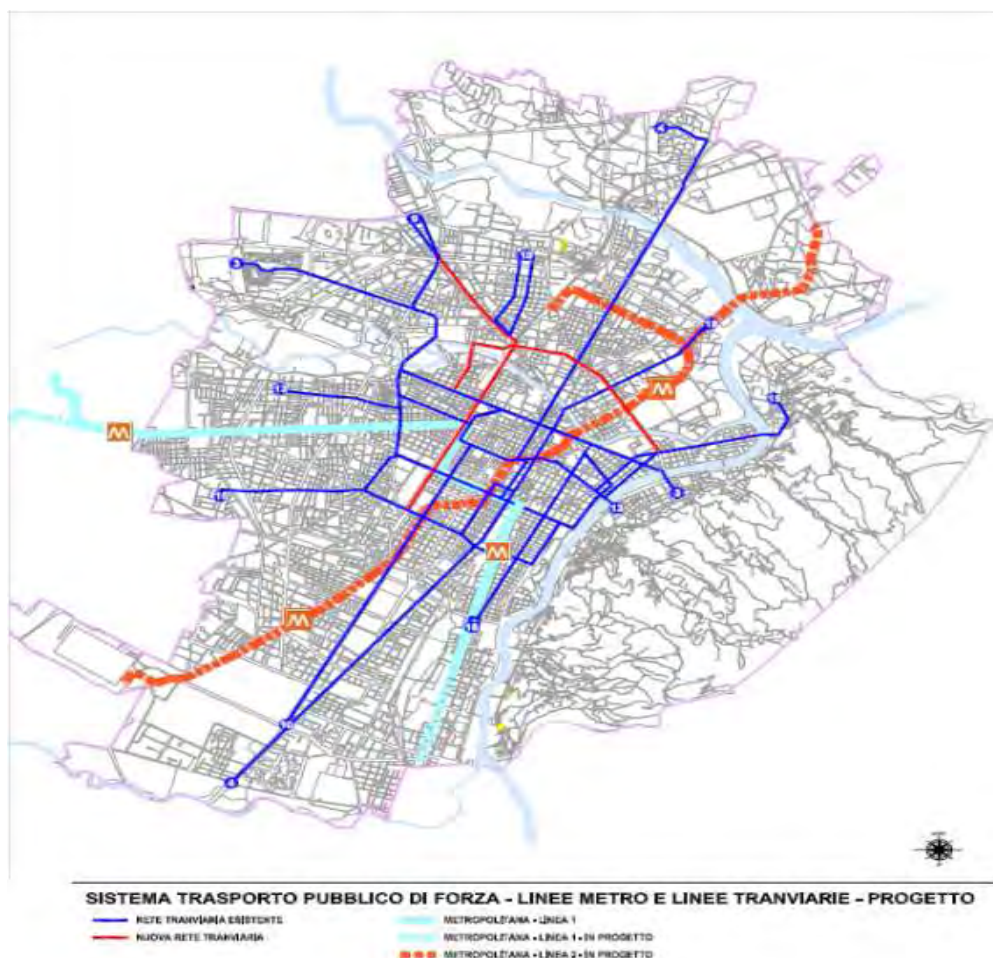
⁴¹ Città di Torino – GTT (settembre 2005) Collegamento ferroviario Linea Torino Ceres con Passante Ferroviario Linea Regionale e collegamento con Venaria Reale.

⁴² Città di Torino – GTT – Agenzia per la Mobilità Metropolitana (marzo 2006) La Linea 2 di Metropolitana nel quadro dello sviluppo del Sistema di trasporto Pubblico di Torino.

offerta di linee di trasporto (qualificate come linee di forza) risultano essere quelle dei quadranti sud-ovest e nord-est. Le indicazioni tecniche di base e le esplorazioni progettuali preliminari portano ad una definizione del tracciato della nuova linea metropolitana che si sviluppa dal settore nord-est al settore sud-ovest di Torino per una lunghezza complessiva di circa 14,8 km., attraversando quartieri densamente abitati quali Barriera di Milano, Aurora-Rossini, l'Area centrale, la Crocetta, Santa Rita, Mirafiori Nord, collegandoli con i

diversi poli di servizi d'interesse cittadino e regionale localizzati lungo il percorso. La linea interscambia con la linea ferroviaria in corrispondenza della stazione Rebaudengo, ad innesto sul Passante, e con la linea 1 della metropolitana su corso Re Umberto. In ambito extraurbano si prevede che l'infrastruttura prosegua a sud nel territorio di Orbassano e a nord-est verso San Mauro. La descrizione di questo tracciato viene approvato con deliberazione di Giunta Comunale il 4 aprile 2006.

Figura 20: Le linee di forza del trasporto pubblico urbano.



Fonte: Piano Urbano della Mobilità della Città di Torino.

Contestualmente, con la variante al PRGC di Torino n. 38, approvata ad aprile 2006, con cui si prevedeva l'attivazione di una cinquantina di aree di trasformazione in ambito urbano, si avanza la possibilità di riconvertire gli impianti ferroviari sia di Scalo Vanchiglia che quelli interessanti la trincea ferroviaria lungo le vie Gottardo e Sempione (da Spina 4 - Parco Sempione fino alla zona dell'ex scalo Vanchiglia) in aree di trasformazione urbana; l'obiettivo era quello di consentire la ricucitura di due porzioni di città da tempo separate, caratterizzate da un forte degrado edilizio e sociale, e rilanciare la riqualificazione del complesso di Manifattura Tabacchi, messa a disposizione dell'Università di Torino dal Demanio e dal Monopolio di Stato. La proposta era sollecitata anche dal fatto che l'area del tracciato ferroviario e lo Scalo Vanchiglia, dismessi da tempo, erano stati messi all'asta da Rfi, proprietaria, prima come richiesta di manifestazione d'interesse, poi con gara pubblica.

Ad aggiudicarsi la gara è la società di costruzioni Regio Parco srl con sede ad Alba cui, a marzo 2007, Ferrovie Real Estate cede quasi tutta l'area di Scalo Vanchiglia per complessivi mq. 190.000 e della tratta ferroviaria in trincea che parte da Scalo Vanchiglia in direzione Stazione Rebaudengo di mq. 52.200, per un importo totale di 13.666.000 euro. L'ingresso di questo nuovo attore

sarà determinante in tutta la vicenda successiva.

La Città, nel frattempo, sperimenta tutti i canali per accedere alle risorse necessarie per la realizzazione dell'infrastruttura. A luglio 2007 viene presentata la candidatura a finanziamento del Programma Territoriale Integrato "Barriera mobile: infrastrutture e qualità della vita nel quadrante Nord-Est di Torino" in risposta al bando regionale n. 55-4877 dell'11 dicembre 2006. La candidatura viene accolta attivando la predisposizione del Programma Operativo del PTI incardinato sullo studio di fattibilità del primo tratto della linea 2 di metropolitana; Finpiemonte S.p.A. è il soggetto attuatore del Programma Operativo nonché di eventuali approfondimenti. Con deliberazione di Giunta Comunale n. 2008-03426/022 del 10 giugno 2008 la Città di Torino approva in linea tecnica il tracciato della Linea 2.

Il Progetto Operativo del PTI, approvato con delibera della Giunta Municipale n. 4015/068 del 27 giugno 2008, a seguito della positiva valutazione regionale, consegue la possibilità di accesso a un finanziamento di 3,71 milioni di euro con risorse a valere sui Fondi FAS. Infatti il PAR-FAS della Regione Piemonte prevede la Linea d'Azione "Programmi Territoriali Integrati" nell'Asse "Riqualificazione Territoriale" (Linea di Azione III.1), per la quale è annunciato un accantonamento di

142,1 milioni di euro. Com'è noto il CIPE approva una serie di Deliberazioni con cui ripartisce le risorse FAS tra le diverse regioni italiane sulla base delle riduzioni della disponibilità finanziaria; in particolare, con Deliberazione 1/2009, il CIPE provvede ad una semplice presa d'atto dei programmi attuativi FAS d'interesse strategico di alcune Regioni, tra cui il Piemonte, privilegiando l'assegnazione delle risorse a favore del Fondo Infrastrutture.

Tutti i Programmi Territoriali Integrati piemontesi registrano, pertanto, un allungamento dei tempi di accesso ai finanziamenti per i quali avevano concorso. Ma lo studio avviato con il PTI torinese "Barriera Mobile" costituisce la pre-condizione per tutti i passi successivi: esso riassume le previsioni inerenti il tracciato della nuova infrastruttura, le indagini urbanistiche, ambientali, di carattere sociale riferite ai contesti urbani direttamente interessati alla realizzazione della linea e traccia una prima ipotesi insediativa, morfologica e quantitativa del progetto di riqualificazione dei contesti urbani coinvolti, indicando i percorsi amministrativi, operativi e di governance necessari a mettere in atto le previsioni infrastrutturali e urbane delineate.

A giugno 2008 il Comune di Torino approva il documento "Indirizzi di politica urbanistica", nel quale vengono

delineati gli scenari di trasformazione della città negli anni futuri per un progressivo adeguamento del PRGC. In tale documento accanto agli assi strategici per la trasformazione urbana del Passante, le Spine e corso Marche ne è descritto un quarto, anch'esso incardinato su un asse infrastrutturale, che riguarda le aree della città che dovrebbero essere attraversate dalla prima tratta della futura Linea 2 della metropolitana. Tali aree rappresentano l'ambito d'interesse della Variante Strutturale n. 200 del PRGC di Torino, il cui Documento Programmatico è approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 2008 09659/09 del 15 giugno 2009.

La realizzazione della Linea 2 è vincolata all'approvazione della Variante 200 del PRGC in una maniera più stringente dei consueti condizionamenti determinati da uno strumento urbanistico, essendo il progetto di riqualificazione urbana impostato sulla netta interdipendenza tra la realizzazione dell'infrastruttura e la valorizzazione e commercializzazione immobiliare del patrimonio pubblico, che è per la gran parte legato all'acquisizione proprietaria dell'intera area di Scalo Vanchiglia e della trincea ferroviaria lungo le vie Gottardo e Sempione, tuttora in capo alla Società Immobiliare Regio Parco. L'approvazione della Variante 200 di PRGC è strettamente connessa all'approvazione del cosiddetto Piano Particolareggiato di Recupero in ambito

“Regaldi”, che insiste su una porzione dell’area di scalo Vanchiglia, presentato come atto “anticipatore” attuativo della Variante 200⁴³; all’approvazione del P.P. l’immobiliare Regio Parco, proponente e proprietaria delle aree, acquisendone i diritti edificatori, cederà al Comune di Torino la restante parte dell’area Scalo Vanchiglia e quella della trincea ferroviaria. Solo dopo aver avuto la disponibilità di tali aree la Città sarà nelle condizioni di avviare il processo realizzativo della Linea 2.

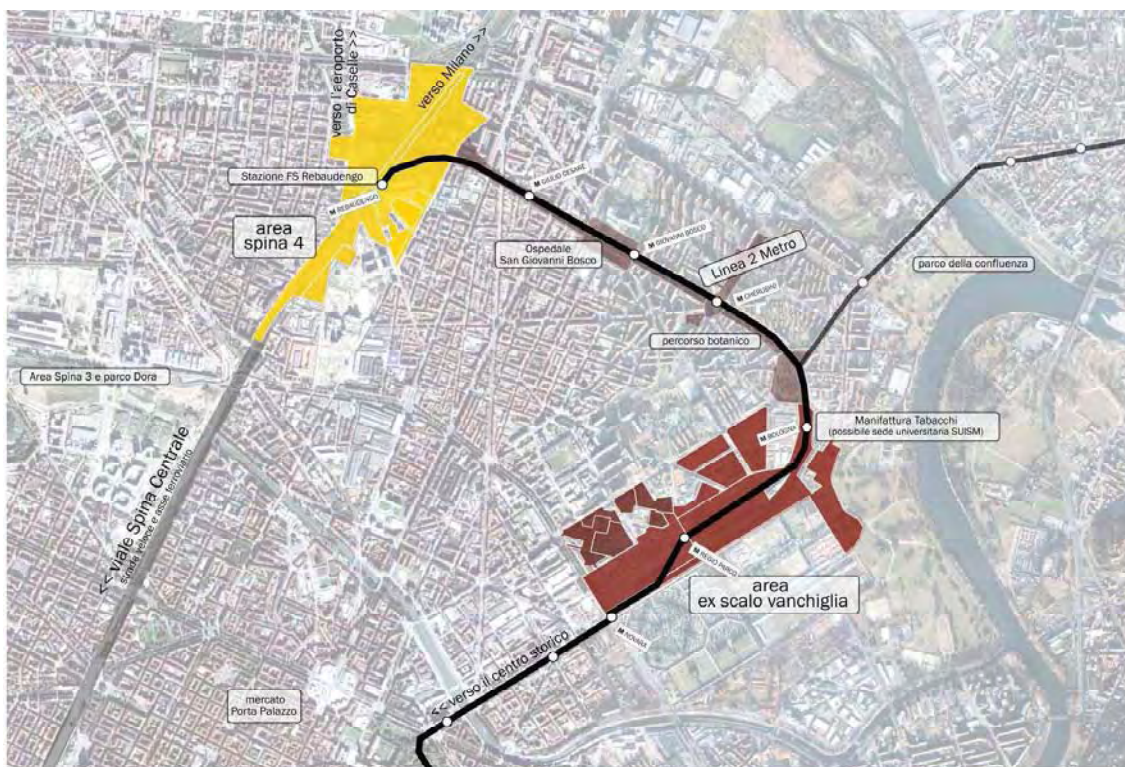
Con l'approvazione della variante 200 si attiva un processo circolare in cui la realizzazione di un'infrastruttura urbana pubblica tecnologicamente all'avanguardia, ambientalmente sostenibile e connessa alle principali reti di comunicazione, ha le potenzialità di valorizzare dal punto di vista urbanistico e immobiliare una porzione di città attualmente poco appetibile; ma la realizzazione dell'infrastruttura stessa, a fronte di una disponibilità di risorse assai scarsa, ha la necessità di catturare parte del valore prodotto dalla trasformazione urbana che essa stessa contribuisce ad alimentare. Il

⁴³ In realtà sia la Regione Piemonte, in occasione della Conferenza di Pianificazione del 23/09/2009, che la Provincia di Torino, nella delibera del 12/04/2011, evidenziano come l’“anticipazione” del P.P: possa mutare i tratti distintivi del Documento Programmatico della Variante 200, in particolare la prevista creazione di una STU, suggerendo un’approvazione contestuale della Variante e del P.P.

successo del processo è condizionato dall'equilibrio che si può generare dalla realizzazione contemporanea e coordinata di entrambe le operazioni: da un lato garantendo un incremento di appetibilità immobiliare delle aree, grazie ad un servizio di mobilità sostenibile agli attuali e futuri abitanti, dall'altra rafforzando i dati di domanda per l'uso della nuova infrastruttura. Si ricorda che la Variante 200 propone la riqualificazione di un'area di circa 130 ettari, prevalentemente concentrati negli ambiti di intervento Spina 4 e Scalo Vanchiglia ed ex trincea ferroviaria, su cui si prevede la realizzazione di circa 900.000 mq. di SLP⁴⁴ (di cui 560.000 su Scalo Vanchiglia e trincea ferroviaria) e l'insediabilità di circa 27.200 nuovi abitanti.

⁴⁴ Finpiemonte spa (2010) Variante 200 e Metro 2 Torino. Condizioni di fattibilità. Rapporto Finale. pag. 11.

Figura 21: I luoghi della variante urbanistica.



Prefigurazione progettuale a cura di Urban Center Metropolitano.

Si profila l'esplorazione di una modalità di costruzione di un processo non ancora sperimentato a Torino. Il primo dicembre 2009 viene sottoscritta una Convenzione tra la Città di Torino e Finpiemonte Spa, con cui quest'ultima viene incaricata di valutare la pre-operatività delle possibili soluzioni all'attuazione del programma di riqualificazione dell'area oggetto della Variante 200 e della realizzazione del primo tratto della linea 2 di metropolitana. I principali aspetti di approfondimento richiesti riguardano la definizione del modello di governance complessiva dell'operazione, con possibile costituzione di una Società di Trasformazione Urbana (STU) e la verifica della fattibilità economica-

finanziaria, sia immobiliare e urbanistica che infrastrutturale.

La Società di Trasformazione Urbana è stata introdotta dalla legge 127 del 1997 e dal decreto 267 del 2000, che riconosce ai Comuni la possibilità di costituire società per azioni, anche a capitale misto pubblico-privato, con finalità di trasformazione urbana, a cui possono partecipare Comuni, Città Metropolitane, Province, Regioni e soci privati (imprese e persone fisiche). La funzione della Società è quella di progettare, realizzare e commercializzare interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti.

La STU è chiamata ad operare con modalità tipicamente imprenditoriali, così da prestare particolare attenzione

agli aspetti economico-finanziari, ai tempi di realizzazione e ai fattori qualitativi, ottimizzando le risorse in base ai principi di mercato. Le fasi fondamentali per l'avvio della STU sono due:

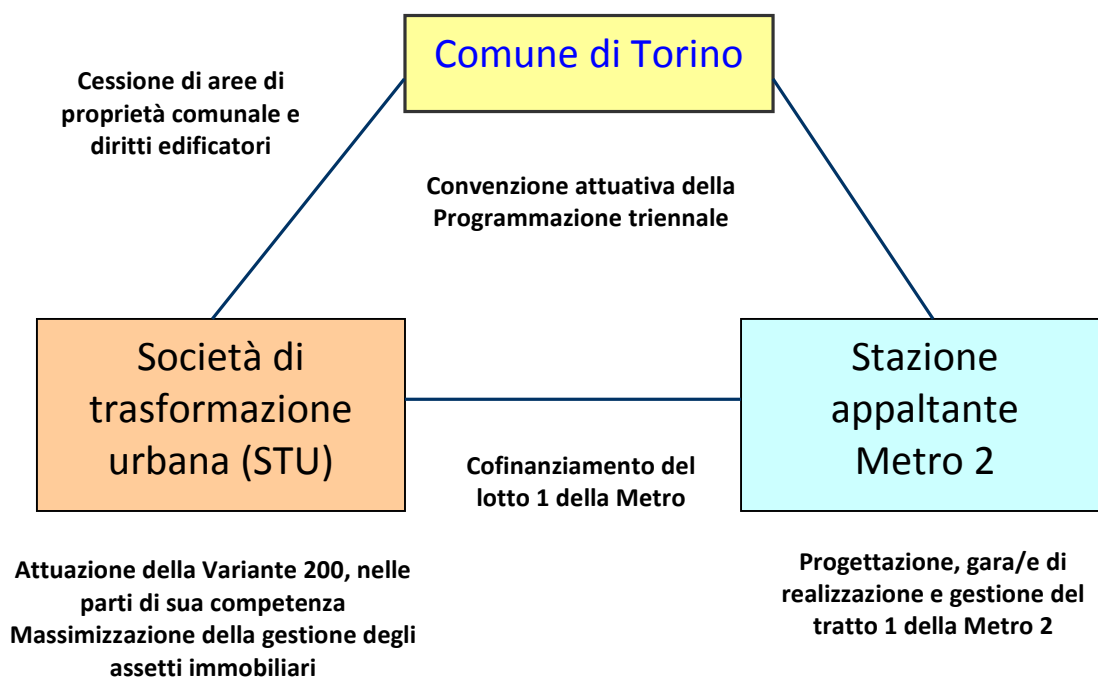
- la prima è costituita dall'avvio dell'iniziativa, che include la realizzazione di uno studio di prefattibilità necessario a verificare la sostenibilità economico-finanziaria del programma, attivato in parallelo alla procedura di adeguamento urbanistico; si tratta di una preventiva analisi economica dell'intervento, dettagliata e strutturata, che prende in considerazione i costi generali di funzionamento della Società e le modalità del loro recupero, i costi degli immobili, eventuali finanziamenti locali, nazionali o comunitari, le spese di progettazione, i costi di urbanizzazione e costruzione nonché il quadro finale dei valori di mercato a operazione conclusa.
- la seconda fase è quella dell'attivazione della STU, nella quale il Consiglio Comunale, con

propria Deliberazione, esprime la volontà di costituzione della stessa, individua l'area di intervento, ne definisce il programma pluriennale, specifica le quote societarie dei partners pubblici e degli eventuali partners privati e approva gli schemi di statuto, dell'atto costitutivo e della convenzione che disciplina i rapporti della Città con la Società.

La prima fase trova espressione nel Rapporto Finale sulle condizioni di fattibilità della Variante 200 e Metro 2, consegnato da Finpiemonte SpA a dicembre 2010; l'elaborato s'inserisce nell'ambito della Convenzione sopracitata.

Il Comune intende assegnare le aree di cui è proprietario alla STU, a cui affida la missione operativa di progettare e realizzare gli interventi di trasformazione urbana, nonché di commercializzazione delle stesse. La STU di Torino nasce come ente a struttura interamente pubblica, strumentale all'ente locale, preposta all'esclusivo esercizio di governo del territorio.

Figura 22: Strutturazione societaria complessiva.



Fonte: Finpiemonte spa (2010) Variante 200 e Metro 2 Torino. Condizioni di fattibilità. Rapporto Finale.

Con Deliberazione n. 17 del 14 febbraio 2011 il Consiglio Comunale di Torino adotta il Progetto Preliminare della Variante n. 200 al PRG. La Linea 2 di Metropolitana e quadrante nord-est di Torino, ai sensi della legge regionale n. 1/2007 e s.m.i., se ne attende l'approvazione definitiva. A conferma dell'importanza che l'amministrazione attribuisce al complesso programma di riqualificazione del quadrante nord-est della città e alla ricaduta positiva innescabile dalla realizzazione della seconda linea metropolitana, si sono attivate numerose nuove iniziative collaterali e a supporto del processo appena descritto. In particolare la Città di Torino ha predisposto un dossier di candidatura per i Programmi Integrati di Sviluppo Urbano (P.I.S.U.) promossi

dalla Regione Piemonte nell'ambito dell'asse 3 – Riqualificazione Territoriale, attività II.2.2 – Riqualificazione delle aree urbane degradate, a valere dei fondi messi a disposizione dal Programma Operativo Regionale (P.O.R.) 2007/2013 finanziato dal fondo europeo di sviluppo regionale (F.E.S.R.) a titolo dell'obiettivo "Competitività e Occupazione". I fondi sono messi a disposizione di interventi di riqualificazione di quartieri urbani caratterizzati da elevati livelli di degrado sociale, economico e fisico per promuovere sviluppo, occupazione e integrazione con il contesto urbano. Il P.I.S.U. è lo strumento attuativo di tali attività e costituisce un insieme di interventi coordinati ed integrati in termini fisici, settoriali e finanziari sul

modello dei programmi di iniziativa comunitaria URBAN.

Il P.I.S.U. "Barriera di Milano" interessa una porzione di territorio di circa 3 kmq all'interno della circoscrizione 6, delimitata da corso Vigevano/corso Novara, via Bologna, via Gottardo/Sempione, corso Venezia. L'ambito è stato scelto sia per le rilevanti condizioni di degrado fisico e sociale, sia per le elevate potenzialità determinate dalla concentrazione delle trasformazioni urbane previste dalla Variante 200. È strutturato in 4 assi di intervento: fisico-ambientale, economico-occupazionale, socio-culturale, con un asse trasversale relativo ad attività di accompagnamento e comunicazione. Il programma ha un valore complessivo di 25 milioni di euro, l'importo del contributo a carico del P.O.R. FESR è stabilito in complessivi € 20 milioni di euro, mentre per i restanti 5 milioni è previsto il cofinanziamento della Città di Torino. Il 30 marzo 2011 è stata approvata dal Consiglio Comunale lo schema di convenzione tra la Città di Torino e la Regione Piemonte per attuare il Progetto Integrato di Sviluppo Urbano (P.I.S.U.) a Barriera di Milano. Poiché finanziato dai Fondi strutturali 2007-2013, la realizzazione degli interventi compresi nel programma dovrà essere completata entro il 31 dicembre 2014.

Descrizione del progetto

Il tracciato urbano della Linea 2 della metropolitana di Torino, così come deliberato dalla Giunta Comunale del 4 aprile 2006, si sviluppa dal quadrante nord-est a quello sud-ovest della città. Dalla nuova stazione Rebaudengo sul Passante Ferroviario la linea, utilizzando la trincea lungo le vie Gottardo-Sempione, s'inserisce nell'ex Scalo Ferroviario Vanchiglia, attraversa la Dora, i Giardini Reali, Piazza Castello, devia in via Pietro Micca, s'immette in piazza Solferino, percorre i corsi Re Umberto e Stati Uniti, devia su corso Trento, percorre corso Duca degli Abruzzi per immettersi su corso Orbassano fino al Cimitero Parco, in corrispondenza del confine comunale. Sono in corso valutazioni tra la Città e Infra.to che propendono per far passare la linea da piazza Castello sotto via Roma (ad un livello inferiore a quello del parcheggio di piazza San Carlo) in maniera da incrociare la linea 1 in corrispondenza della stazione metropolitana di Porta Nuova, già predisposta per l'intersezione, per proseguire sotto i binari ferroviari e girare in corso Stani Uniti, seguendo il percorso prestabilito. Data l'estensione del tracciato e la notevole entità dell'opera – il costo complessivo previsto ammonta a € 1.185.000.00⁴⁵ -

⁴⁵ Osservatorio regionale delle infrastrutture di mobilità: scheda TC08 "Metropolitana automatica di Torino – Linea 2", aggiornata al 30/04/2011.

si è ipotizzato di realizzare l'infrastruttura in due tratte funzionali

in territorio urbano:

Figura 23: tratti funzionali ipotizzati per la realizzazione della linea 2.

1° tratta: Rebaudengo – Vittorio Emanuele II. A sua volta diviso in Lotto 1: Rebaudengo – Novara e Lotto 2: Stazione Novara – corso Vittorio Emanuele II.

Lunghezza tratta	circa 7.218 mt.
Stazioni	14, di cui 7 nel Lotto 1
Costo presunto	circa 600 mln €

2° tratta: Vittorio Emanuele II – Cimitero Parco.

Lunghezza tratta	circa 7.610 mt.
Stazioni	12
Costo presunto	circa 585 mln €

In ambito extraurbano è prevista la realizzazione di una 3° tratta sulla direttrice di Orbassano: Cimitero Parco – Comune di Orbassano; lunghezza di circa 6 km. Recentemente si sta valutando l'inserimento di una deviazione a Nord verso l'Autoporto Pescarito, sulla direttrice di via Bologna. L'aumento della profondità della galleria metropolitana in corrispondenza della trincea ferroviaria, permetterà la realizzazione di un parcheggio interrato lineare (Parcheggi Mezzanino) per circa 800 posti auto tra le vie Gottardo e Sempione. Nella definizione del progetto si sta discutendo sulla ubicazione del deposito veicoli, tra le opzioni: presso la stazione d'interscambio con il Sistema Ferroviario Metropolitano

Rebaudengo, in area Scalo Vanchiglia al di sotto del nuovo corso Regio Parco, in connessione con la realizzazione del tratto "B" verso Pescarito, in area Arrivore.

Il quadro economico-finanziario

La stima dei costi riportata nella tabella precedente è stata effettuata da Infra.To sulla base dei costi consuntivi relativi alla Linea 1 registrati sia per la tratta Collegno-Porta Nuova (2000-2007) che per la tratta Porta Nuova-Lingotto (2006-2010) in esercizio.

Il destino della realizzazione della linea 2, per il momento circoscritta alla 1° tratta, dipenderà sia dalla reperibilità di finanziamenti statali sia dal successo dell'operazione urbanistica legata alla Variante 200.

Le condizioni per il ricorso a tali fonti sono:

- la predisposizione del Progetto preliminare del comparto 1 della Metro 2 per attivare la procedura di finanziamento statale,
- l'attivazione delle concrete condizioni per coinvolgere l'impegno finanziario dei soggetti privati prefigurati a tre livelli di interesse: concessionario, fondi immobiliari, imprenditori.

La Città, in attesa dell'attivazione della STU, ha sperimentato canali alternativi per reperire risorse anche modeste rispetto al costo complessivo dell'opera, ma che avrebbero potuto dare il segnale dell'avvio del processo. Al fine di procedere all'assegnazione delle risorse di cui all'art. 63 della Legge 133/2008 a favore dell'istituzione di un apposito Fondo integrativo, nell'ambito dello stato di previsione di spesa del Ministero dell'Economia e Finanza, per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale, il Ministero delle Infrastrutture bandisce un concorso nazionale definito nel D.M. 16 febbraio 2009 "Criteri per la presentazione e selezione dei sistemi di trasporto rapido di massa finalizzati alla promozione e al sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale" allo scopo di individuare 5 progetti significativi a cui assegnare 100 milioni ciascuno. La Città di Torino partecipa al

concorso con la presentazione di un primo lotto Funzionale Prioritario (sub-lotto Rebaudengo - Giulio Cesare) della prima tratta della Linea 2, per un'estensione complessiva di circa 1 km, approvandone il Progetto Preliminare con D.C.G. 2009-06086/22 il 29 settembre 2009. Il progetto conquista il 4° posto, quindi l'accesso al finanziamento. Le disastrose condizioni finanziarie nazionali hanno, però, spinto il Ministro dell'Economia a ridurre a tre i progetti da premiare, escludendo automaticamente Torino. Rimane la lontana speranza che il posto in graduatoria acquisito possa rappresentare un impegno nell'eventualità di reperimento di altre risorse.

Criticita'

Le difficoltà nell'attivare la realizzazione del primo tratto della Linea 2 sono prioritariamente di carattere finanziario, a cominciare dalla condizione di profondo indebitamento del soggetto promotore e dalla necessità per il Comune di Torino di reperire la quota di cofinanziamento che gli compete usando i diritti edificatori sulle sue proprietà.

Il processo proposto con la Variante 200 in letteratura si presenta come una pratica virtuosa: si internalizzano gli incrementi di valore proprietario che la realizzazione della nuova linea genererà per la costruzione della linea stessa, piuttosto che lasciarli in esclusiva ad investitori privati; la soluzione adottata consente una maggiore ricaduta locale

perché si realizza un'infrastruttura pubblica.

Del complesso processo che ha per fulcro la costituzione della STU si conoscono tutti gli anelli della catena, ma non è garantita la solidità di ciascun anello.

L'intervento è finalizzato alla massima remunerazione dell'investimento; importante, perciò, per il successo del processo è la qualità del progetto urbano da cui dipende il valore immobiliare degli edifici che deve essere mediamente elevato. Ora la qualità non è garantita solo dalla facilità dell'accessibilità, ma dalla presenza di attività e servizi di buon livello tale da attrarre nuova residenzialità e attività di pregio, mentre ai fini dell'efficienza dell'infrastruttura è necessaria la presenza di forti attrattori che ne massimizzano l'utilizzo.

Finpiemonte, già alla stesura del Progetto Operativo del PTI (2008) aveva segnalato la scarsa reattività del mercato immobiliare torinese: la realizzazione di residenze torinesi registra un picco fino al 2005-2006 con un calo nel 2008; un recente aggiornamento di tale valutazione registra una piccola ripresa nel 2009 e 2010 ma in un panorama di mercato immobiliare che è sempre stato su livelli bassi se paragonato con altre città italiane.

A fronte di un mercato immobiliare che non cresce c'è un'offerta del già realizzato, recente, molto alta che mette in competizione non solo ambiti

cittadini ma anche aree di molti comuni della cintura. La Regione Piemonte ha promosso la costituzione di un tavolo di concertazione tra i comuni del quadrante nord-est dell'area metropolitana – Torino, Settimo Torinese, San Mauro e Borgaro Torinese –, con la partecipazione della Provincia di Torino, perché i diversi attori condividano un quadro di riassetto del territorio che armonizzi le previsioni urbanistiche di ciascuno secondo obiettivi complessivi di riordino e di riqualificazione territoriale e di nuovi scenari di sviluppo⁴⁶.

La grande incertezza deriva dal fatto che, anche in relazione all'attuale crisi economica di cui è difficile valutare gli esiti, non siano molti gli operatori immobiliari convinti ad assumersi il rischio d'investimento.

Un'altra componente essenziale è data dalla tempistica. La stessa Finpiemonte evidenzia una discrasia tra i tempi necessari alla progettazione e realizzazione dell'infrastruttura – 5/7 anni – e quelli per la trasformazione urbana – 7/10 anni – che possono porre problemi di congruenza realizzativa complessiva e, soprattutto, in termini di disponibilità dei flussi finanziari

⁴⁶ Cfr D.G.C. n. 2010 07284/009 del 23 novembre 2010 "Protocollo d'intesa tra la Regione Piemonte, Provincia di Torino e i comuni di Torino, Settimo, San Mauro e Borgaro Torinese relativo alla riqualificazione del quadrante nord-est dell'area metropolitana. Approvazione".

necessari. Il comparto edilizio è molto ampio: non è pensabile, anche in periodi di boom immobiliare, immettere sul mercato una quantità così rilevante di superficie edificata; bisognerà, quindi, che la realizzazione avvenga per gradi, con una programmazione temporale che parta dalle aree già urbanizzate a quelle meno dotate.

Il tempo gioca anche a sfavore delle valutazioni finanziarie. Sia il Documento Programmatico della Variante 200 di PRGC che la richiesta di Manifestazione d'Interesse sollecitata dalla Città a chiunque avesse ipotesi di investimento e/o insediamento, sono anteriori al 2008 e tutto il quadro finanziario ha bisogno di essere aggiornato.

Vi è anche un rischio sociale elevato, dal momento che le previsioni residenziali non contemplano la costruzione di edilizia pubblica – si è fatto rilevare che il quadrante nord-est ospita già la maggior quota di ERP cittadino –, con possibili forti fenomeni di gentrificazione, espulsione di quote sociali disagiate o, come minimo, difficoltà d'integrazione tra popolazioni.

Vi è, infine, il coinvolgimento di numerosi attori che contemplano:

- istituzioni pubbliche e pubblico-private (Città di Torino, con diversi Settori interessati, Urban Center Metropolitano, Finpiemonte Spa, Regione Piemonte, Circoscrizione 5,

Circoscrizione 6, Provincia di Torino, Azienda Sanitaria Locale 2 Torino Nord, Politecnico di Torino)

- proprietari di aree, promotori e operatori economici (Agenzia del Demanio, Poste Italiane, importanti società produttive di livello mondiale, imprese già presenti sul territorio, studi professionali, immobiliari, singoli proprietari, imprese di costruzione)
- stakeholders (Ordini professionali, Collegio Costruttori Edili, Associazioni ambientaliste, Associazione "Officina della Memoria", Altre associazioni di cittadini presenti sul territorio)

Il ruolo primario sarà assunto dai due soggetti principali a cui sarà demandata l'attuazione dell'operazione:

1. **La Società di Trasformazione Urbana** che ha il compito di favorire la realizzazione della trasformazione urbanistica dell'ambito di riqualificazione urbana individuato con la Variante 200. La STU riceve in assegnazione dal Comune le aree di proprietà comunale nell'ambito, con il compito di massimizzarne la valorizzazione immobiliare; indirizza e coordina le realizzazioni edilizie pubbliche e private e le opere di

urbanizzazione necessarie; ha come obiettivo la generazione e corresponsione di quota parte del finanziamento della prima tratta della Linea 2 della metropolitana attraverso meccanismi di cattura del valore immobiliare sulle aree di sviluppo pubblico e private.

Numerosi sono i soggetti che andranno a comporre la STU:

- Comune di Torino, promotore della trasformazione urbanistica complessiva, proprietario di una quota consistente di aree, gestore di servizi nell'area
- RFI, proprietario di aree
- Demanio militare, proprietario di aree
- Poste Italiane, proprietario di aree
- TT, proprietario di aree
- Numerosi privati proprietari, di cui circa una ventina di aziende
- ASL 4, destinatario dell'ipotesi di espansione dei servizi di fronte all'Ospedale Giovanni Bosco
- Infra.To, prevedibile stazione appaltante della metro 2

Altri soggetti potenzialmente coinvolti:

- Regione Piemonte
- Provincia di Torino

- enti creditizi;
- developers;
- società di property/real estate advisor;
- società/studi di engineering e progettazione.

2. **La stazione appaltante della metro 2**, individuata nella società Infra.To, alla quale il Comune, con deliberazione dell'8 febbraio 2010, ha stabilito di conferire la proprietà e la gestione delle infrastrutture relative ai servizi di trasporto pubblico locale (ivi incluse la Linea 1 e la Linea 4), secondo quanto stabilito dall'art. 113, comma 13, d.lgs. n. 267/2000. Tale soggetto, risultante dall'operazione di scissione della GTT S.p.A., è inizialmente interamente controllato dal Comune, ma si prevede la possibilità di una futura partecipazione regionale al capitale sociale.

Nella citata deliberazione, il Comune ha espresso l'opportunità che la proprietà e la gestione di tutte le reti infrastrutturali attinenti ai trasporti pubblici locali siano conferite ad un unico soggetto societario: in tale prospettiva, pertanto, l'affidamento alla

Infratrasporti delle funzioni di stazione appaltante della Linea 2 di Metropolitana potrebbe porsi in linea con tale esigenza,

atteso che l'opera, una volta realizzata, sarebbe destinata a confluire nel patrimonio della Infratrasporti.

BOX 1: L'impatto della metro in ambito urbano.

In letteratura si sottolinea come le infrastrutture di trasporto in ambito urbano possano avere un impatto non solo dal punto di vista delle trasformazioni urbanistiche, ma anche economico. Le infrastrutture di trasporto, migliorando le condizioni di accessibilità a livello urbano, possono permettere importanti trasformazioni socio-economiche, sebbene richiedano un'attenta attività di governo della policy in tutte le fasi dalla progettazione alla realizzazione dell'opera, per le esternalità positive e i benefici che ne derivano a livello economico, una volta ultimata, ma anche per i disagi connessi ai cantieri. Alcuni studi mostrano, seppur con risultati non sempre univoci, come le nuove infrastrutture di metropolitana provochino incrementi nel mercato immobiliare delle zone limitrofe, soprattutto alle fermate, mentre i benefici paiono diradarsi man mano ci si allontana dalla linea e dalle stazioni. Un recente studio di Lazzari e Pavese (2011) mostra come l'entrata in esercizio della linea Uno della metropolitana di Torino abbia impattato significativamente sui prezzi degli immobili localizzati nelle vicinanze dell'infrastruttura. In un sistema policentrico, come quello che si sta delineando per il futuro, diventa fondamentale il ruolo dei sistemi a rete del trasporto su ferro: in particolare, il sistema ferroviario metropolitano, il completamento della Linea 1 della metropolitana e, in prospettiva, la realizzazione della Linea 2. L'integrazione fra questi sistemi dovrebbe consentire di realizzare connessioni a rete tra molte delle polarità già esistenti; inoltre, il sistema ferroviario metropolitano dovrebbe consentire di accrescere la centralità di aree gravitanti attorno alle stazioni ferroviarie ubicate lungo il passante e, più esternamente, dovrebbe generare nuove opportunità di polarizzazione anche nei pressi di stazioni che oggi svolgono un ruolo minore, in modo particolare per le stazioni cosiddette "di porta".

Tabella 24. Impatti sui valori immobiliari di infrastrutture metropolitane in diverse città.

Città	Studio	Risultati
Toronto	Bajic	Incrementi del 6,7%
Boston	Armstrong (1994)	Le abitazioni ubicate in zone servite da stazioni hanno evidenziato un valore medio del 6,7% superiore. Ma i valori sono stati del 20% inferiori per abitazioni distanti oltre 120 mt dalla linea/ stazioni.
Boston, Atlanta, Chicago, Portland, Ore, Washington, D.C.	Baum-Snow and Kahn (2001)	La diminuzione da tre a un chilometro di distanza fa aumentare gli affitti di 19 \$ al mese e i valori delle case di 4,972\$
Miami	Gatzlaff and Smith (1993)	L'annuncio di una metropolitana leggera ha avuto effetto sui prezzi delle case. L'impatto non è variato al variare della distanza dalle stazioni.

Santa Clara, Calif.	Weinberger (2001)	I prezzi del segmento commerciale sono risultati incrementati nel raggio di 0,5 miglia dalla stazione.
Portland, Ore	Chen, Rufolo and Duker (1998)	La metropolitana leggere ha evidenziato effetti positivi (accessibilità) sia effetti negativi (distanza dalla linea)
Washington, D.C.	Damm et al. (1980)	Piccolo, positivo effetto su abitazioni mono familiari, commerciali e condomini. Tuttavia i risultati non sono in grado di dimostrare l'impatto differenziandolo dalle altre politiche di sviluppo urbano in atto
Atlanta	Bower and Ihalfeldt (2001)	Risultati non univoci

Fonte Lazzari, Pavese 2011.

La presenza nell'area metropolitana di una fitta rete di opportunità di collegamento tra le diverse polarità, basate su una pluralità di mezzi di trasporto, fa sì che tra le polarità stesse si possano stabilire, oltre che collegamenti assiali, anche connessioni reticolari che consentano di stabilire delle complementarità d'uso tra funzioni dotate di particolari caratteri. È il caso, ad esempio, del tipo di connessione che si determina tra attività di interesse turistico, culturale o sanitario. Gli indirizzi di politica urbanistica approvati dal Comune nel 2008 per un "adeguamento" del PRG hanno un quarto "asse strategico di trasformazione urbana", che interessa le aree attraversate dalla prima tratta della futura linea 2. Tali progetti si collocano in un contesto di crisi, con un crollo del settore edilizio pubblico e privato: a Torino gli importi degli appalti pubblici nel 2010 sono scesi del 30,7%, così come il numero di concessioni rilasciate per nuove abitazioni è in diminuzione e tra il 2007 ed il 2009 le transazioni immobiliari sono diminuite in città del 30% e nel 2010 sono tornate a crescere solo dello 0,5% rispetto al 2009. Le infrastrutture di trasporto, in un'ottica di trasformazione urbanistica e di moltiplicatore keynesiano degli investimenti, possono costituire uno strumento di riqualificazione della città, migliorando l'accessibilità di aree finora periferiche e poco utilizzate, incrementandone anche il valore immobiliare. Il prolungamento da Porta Nuova a Lingotto collega un'area che potrebbe costituire una nuova centralità, come polo terziario, grazie alla presenza dell'Oval del Lingotto, come centri fieristici e di servizi, della possibile costruzione della Città della Salute, nell'attuale zona degli Ospedali e del nuovo grattacielo degli uffici regionali. Il percorso della nuova linea 2 dovrebbe servire i quadranti Sudovest e Nordest della città. Attualmente il Comune sta lavorando per iniziarne la realizzazione con una prima tratta della linea, compresa tra la stazione Rebaudengo e lo Scalo Vanchiglia. Lungo la prima tratta della linea 2 vi sono molte aree dismesse – in parte già di proprietà del Comune, in parte prossime a diventarlo –, la cui trasformazione dovrebbe permettere di contribuire al finanziamento dell'infrastruttura del metrò. Il Comune parrebbe intenzionato, direttamente o tramite la costituzione di una Società di trasformazione urbana (STU), a indire una gara per affidare a promotori privati la realizzazione – ed eventualmente anche la gestione, con un contributo pubblico – della linea; tale opera sarebbe co-finanziata dal Comune per il 20% attraverso la valorizzazione dei diritti edificatori derivanti dalle aree di sua proprietà (circa 455.000 metri quadri di superficie lorda di pavimento, di cui oltre il 50% residenziale), anche se oggi non pare esservi una domanda potenziale per l'acquisto di tale aree, che, tuttavia, come come già successo in altre città europee, potrebbe ospitare nuove attività produttive, improntate alla ricerca e alle nuove tecnologie.

METROPOLITANA TORINESE. QUADRO INDICATIVO DELLA DOMANDA-OFFERTA							
	DOMANDA			OFFERTA			POSSIBILI FONTI INFORMATIVE
	reale	potenziale (indipendentemente dalla realizzazione dell'opera)	aggiuntiva con la realizzazione dell'opera	attuale	competitori	prevista	
utenza	popolazione torinese	proiezione della popolazione residente nell'arco di 20 anni		attuale sistema della mobilità pubblica a Torino e nell'area metropolitana	eventuali soluzioni alternative al servizio metropolitano per il problema della mobilità torinese (nuovi percorsi, ulteriori mezzi, biciclette pubbliche e piste ciclabili,...)	sistema di mobilità e carico dei flussi previsti con la realizzazione dell'intervento	ISTAT IRES città di Torino
	popolazione metropolitana	proiezione della popolazione residente nell'area metropolitana nell'arco di 20 anni					
	n. utenti mobilità pubblica	stima della consistenza dell'utilizzo dei mezzi pubblici nell'arco di 20 anni	stima dei flussi di mobilità pubblica complessiva con realizzazione tratte in progetto				
mobilità	n. utenti metropolitana	stima n. utenti metropolitana (senza la realizzazione dei tratti in progetto)nell'arco di 20 anni	stima dei flussi di mobilità pubblica previsti dal progetto preliminare				GTT Agenzia Mobilità Metropolitana Torino Urbancenter OTI Nordovest ACI Legambiente
							Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) del comune di Torino

METROPOLITANA TORINESE. SINTETICA VALUTAZIONE DEI COSTI E BENEFICI ECONOMICI E SOCIALI							
COSTI ECONOMICI			BENEFICI ECONOMICI		COSTI SOCIALI		BENEFICI SOCIALI
con intervento	senza intervento		con intervento	senza intervento	con intervento	senza intervento	con intervento
costo dell'opera infrastrutturale	necessità di migliorare comunque la dotazione delle infrastrutture per la mobilità pubblica metropolitana (es: nuove linee, nuovi mezzi di trasporto...)	controllo più efficace sull'introito del pedaggio			controllo efficace del pagamento del pedaggio	Rimane incompleto un sistema di mobilità pubblica: una metropolitana non è costituita da una sola linea!	miglioramento della fluidità del traffico diminuzione dei livelli di inquinamento
altri interventi necessari per l'attivazione dell'opera non previsti nel progetto preliminare		valorizzazione del mercato immobiliare ubicato o ubicabile in prossimità delle stazioni metro, favorito dalla migliore accessibilità		si risparmiano soldi, non s'incrementa il debito dei torinesi	disagi alla popolazione e alle attività nel corso della realizzazione dell'opera (movimentazione terra, chiusura di strade al traffico veicolare,)	benefici per la comunità grazie ad una maggiore accessibilità e miglioramento della sicurezza dei trasporti	
necessità di adeguamento tariffario tra il biglietto urbano e quello suburbano, essendo la linea intercomunale, con possibili ripercussioni sull'intero sistema tariffario del trasporto pubblico	necessità di creare un parcheggio d'interscambio adeguato presso la stazione Fermi a Collegno	attivazione di altre iniziative imprenditoriali favorite dalla migliore accessibilità (es.: creazione di centri di interesse urbano in prossimità delle linee)			costi ambientali in corso realizzazione dell'opera	Si tradiscono le aspettative, ormai acquisite, della popolazione	acquisizione di modalità di fruizione della mobilità pubblica più consapevole (processo educativo)
	necessità di dare soluzione ai problemi di traffico di attraversamento di Rivoli				Possibili fenomeni di <i>gentrification</i> nelle aree di riqualificazione urbana legate alla realizzazione della Linea 2, con espulsione di quote sociali disagiate	effetto positivo sulla costruzione identitaria di appartenenza ad una città ed a quartieri riqualificati con servizi di livello europeo	

2.5. Conclusioni: apprendere dall'esperienza

Lo sforzo attivato dalla Regione Piemonte per recuperare il ritardo, rispetto alle regioni più competitive, in merito alla dotazione e qualità del servizio offerto dai sistemi trasportistici e che ha in Torino e nella conurbazione metropolitana il principale nodo, investe particolarmente l'infrastruttura della metropolitana che risulta l'elemento cardine dell'intera rete di mobilità pubblica sostenibile dell'area metropolitana e che si integra con gli altri sistemi di trasporto pubblico.

L'incertezza, anche sull'opportunità della realizzazione di una tale infrastruttura, che ha accompagnato per molto tempo la vicenda della progettazione della metropolitana di Torino, si scontra oggi in modo drammatico con l'attuale situazione di scarsità di risorse e di difficoltà della finanza pubblica che rende problematico il completamento delle tratte previste.

Sull'intera vicenda pesano soprattutto le difficoltà di Torino che ha dovuto sostenere nell'ultimo decennio ingenti investimenti che ancora oggi mettono a dura prova il bilancio comunale. Una tale situazione condiziona gli scenari strategici di sviluppo, che pure la Città persegue dovendo e volendo continuare in una politica di trasformazione e qualificazione urbana per poter competere alla pari con le maggiori città europee, e che sono forzatamente declinate all'interno dei

confini amministrativi comunali. Questo, in parte, giustifica le maggiori fortune della tratta 4 verso Bengasi del prolungamento della Linea 1, destinata per brevità di tracciato, per costi inferiori e per minore complessità nei processi di governance a raggiungere il traguardo; maggiore incertezza riveste la realizzazione del prolungamento ad ovest verso Rivoli, nonostante le pressioni da parte degli altri comuni coinvolti che hanno fatto dell'infrastruttura l'elemento cardine della pianificazione degli interventi sul proprio territorio programmandone investimenti e su cui si sono alimentate le aspettative della popolazione.

È necessario ricondurre l'attenzione sulla valenza metropolitana del nodo infrastrutturale di Torino, in cui l'infrastruttura della metropolitana, in connessione con l'intero sistema di mobilità pubblica, è sicuramente l'elemento strategico per l'intera conurbazione, non solo per la Città. In tal senso può essere determinante il ruolo di enti di livello intermedio, come la Regione, per sostenere, e far sostenere, interventi di portata sovra comunale.

L'attuale difficoltà in cui versa la finanza pubblica ha suggerito la ricerca di nuove modalità di finanziamento, anche per gli interventi infrastrutturali di mobilità pubblica, attraverso il coinvolgimento di investitori privati.

La Città di Torino sta cercando di praticare questa strada per la realizzazione della Linea 2 - secondo l'incontestabile principio che una

metropolitana non è solo una linea ma una rete – avviando, con l’approvazione della Variante 200 del PRGC, un processo di riqualificazione urbana basato sulla interdipendenza tra la realizzazione dell’infrastruttura e la valorizzazione e commercializzazione immobiliare del patrimonio pubblico. Il processo circolare, di per sé virtuoso, è condizionato dall’equilibrio che si può generare nella realizzazione contemporanea e coordinata di entrambe le operazioni e che potrebbe essere minato proprio dall’attuale congiuntura economica incerta che potrebbe scoraggiare l’investimento dei privati.

Ma anche per scongiurare continui processi di cementificazione urbana e di compromissione di suoli pubblici – un rischio spesso ineludibile in un partenariato pubblico/privato – che, in ogni caso non può essere perpetrato all’infinito dato il valore, appunto, “finito” della risorsa suolo, è indispensabile trovare modalità alternative di finanziamento delle infrastrutture pubbliche.

Le esperienze straniere riportate nel capitolo 5 del rapporto, che potrebbero essere vagliate per individuarne un modello da seguire, sono molte e variegate, ma quelle che sembrano funzionare meglio sono quelle che riconducono al principio di “chi beneficia, paga”. Nella particolare congiuntura politica e finanziaria in cui versa la nazione parlare di ulteriori imposte può essere devastante, ma in considerazione del fatto che i terreni, gli immobili e le attività localizzati in prossimità delle infrastrutture, in particolare delle stazioni di metropolitana, subiscono una rivalutazione immobiliare, l’adozione da parte dei comuni di un’imposta di scopo può essere la soluzione per una copertura, almeno parziale del finanziamento delle opere. Questa strada diventa obbligata quando è necessario intervenire in un contesto edilizio consolidato che lascia scarso margine di manovra a interventi di nuova edificazione e rende particolarmente difficile un coinvolgimento dei privati in operazioni immobiliari.

Riferimenti bibliografici generali

Allain-Dupré, D. (2011), "Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis", OECD Regional Development Working Papers, 2011/05, OECD Publishing.

David A. Aschauer, 1989. "Back of the G-7 pack: public investment and productivity growth in the Group of Seven," *Working Paper Series, Macroeconomic Issues* 89-13, Federal Reserve Bank of Chicago.

BANCA D'ITALIA (2009), *Infrastrutture e project financing in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione (Infrastructure and project financing in Italy: the (possible) role of the regulation)*, a cura di Cristina Giorgiantonio, Valentina Giovanniello.

BANCA D'ITALIA (2011), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, a cura di Fabrizio Balassone e Piero Casadio, Aprile.

Banister D. - Berechman J. (2000), *Transport Investment and Economic Development*, London, UCL Press.

Cárcamo-Díaz R. e Goddard J.G. (2007), "Coordination of Public Expenditure in transport Infrastructures: Analysis and Policy Perspectives for Latin America", *Macroeconomía del desarrollo*, United Nations publications.

Chohan, B, Imran, M & Cheyne, C (2011) Do transport investments in urban roads lead to increased economic development ? . *3rd World Planning Schools Congress*. Perth, Australia: PSC.

Flyvbjerg B (2006). Curbing Optimism Bias and Strategic Misrepresentation in Planning: Reference Class Forecasting in Practice, *European Planning Studies* Vol. 16, No. 1, January.

Haughwout A.F. (2002), "Public Infrastructure Investments, Productivity and Welfare in Fixed Geographic Areas", *Journal of Public Economics*, vol. 83, pp. 405-28.

Morrison C.J., Schwartz E. (1996), State Infrastructure and Productive Performance, *American Economic Review*, vol. 86, n.5, pp.1095-1111.

Paul S.(2003), Effects of Public Infrastructure on Cost Structure and Productivity in the Private Sector, *Economic Record*, Volume 79, Issue 247, pages 446-461.

Regione Piemonte (2004), *III Piano regionale dei trasporti*, Torino.

Regione Piemonte (2005a), *Documento strategico preliminare 2007-2013*, Torino.

Regione Piemonte (2005b), *Per un nuovo Piano Territoriale Regionale*, Torino.

Regione Piemonte (2006), *Documento di Programmazione Strategico Operativa*, Torino.

Regione Piemonte (2008a), Documento Unitario di Programmazione, Torino.

Regione Piemonte (2008c), Programma attuativo regionale del fondo aree sottoutilizzate, Torino.

Regione Piemonte (2009b), Il processo di programmazione e attuazione dell'Intesa Istituzionale di Programma Stato-Regione Piemonte, Torino.

Regione Piemonte (2009c), Proposta di Piano Territoriale Regionale, Torino.

Regione Piemonte (2010), Settimo Rapporto annuale sullo stato di avanzamento delle attività, Osservatorio regionale delle Infrastrutture di mobilità.

Romp W. e de Haan J. (2005), "Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey", in Välikangas (eds. by), Innovative Financing of Infrastructure. The Role of Public-Private Partnerships: Infrastructure, Economic Growth, and the Economics of PPPs, European Investment Bank Papers.

Schiff, M. and L.A. Winters. (2002) Regional Integration and Development: Implications from World Bank Research for ACP and Latin American Countries." The Journal of World Trade, June 2002.

Riferimenti bibliografici dei casi studio

Pedemontana piemontese

ASSOCIAZIONE INDUSTRIALI DEL CANAVESE, UNIONE INDUSTRIALE DEL BIELLESE, FEDERAZIONE DELLE ASSOCIAZIONI INDUSTRIALI DEL PIEMONTE (1991), *Elementi per uno schema infrastrutturale dei trasporti nel sistema territoriale Biellese – Canavese*.

COMUNE DI BIELLA (2008), Programma Territoriale Integrato (PTI) *“Biella laboratorio tessile”*.

COMUNE DI VERCELLI (2008), Programma Territoriale Integrato (PTI) *“Terra di mezzo”*.

COMUNITA' MONTANA VALSESIA (2008), Programma Territoriale Integrato (PTI) *“Valsesia, risorse di qualità in concerto”*.

CONCESSIONI AUTOSTRADALI PIEMONTESE S.p.A. (2009), *Realizzazione del sistema autostradale A4 –Biella- A26. Progetto preliminare*.

IN-FRA (Unità di Ricerca del Politecnico di Torino) (2000), *L'arco del pedemonte e le linee alpine di valle*.

IRES Piemonte (2006), *Dinamiche e prospettive del territorio biellese*, a cura di Paolo Buran. Biella.

IRES Piemonte (2008), *Scenari per il Piemonte del 2015. I Quadranti del territorio Piemontese. Le prospettive del Nord-Est*.

IRES Piemonte (2011), *Piemonte Economico Sociale 2010*.

PROVINCIA DI BIELLA - Assessorato alla Pianificazione Territoriale (2005), *Piano Territoriale di Provinciale (PTP)*– approvato con Delibera di Consiglio Regionale n. 90-34130 del 17/10/2006.

PROVINCIA DI BIELLA - Assessorato alla Pianificazione Territoriale (2008), *Variante n. 1 al Piano Territoriale Provinciale vigente*, adottato dal Consiglio Provinciale di Biella con deliberazione n. 33 del 20/4/2009. *Il Sistema degli obiettivi e delle politiche. Documento programmatico*.

PROVINCIA DI VERCELLI (2008), Assessorato alla Pianificazione Territoriale, *Piano Territoriale di Provinciale (PTP)* - approvato con Delibera di Consiglio Regionale n. 240-8812 del 24.02.2009.

STEP Economics (2001), *“La Pedemontana piemontese” Analisi e prospettive per un rilancio del progetto unitario*. Unioncamere del Piemonte.

REGIONE PIEMONTE (1982), Assessorato alla Pianificazione territoriale *La Pianificazione in Piemonte*, estratto dal n. 72-73 della rivista Urbanistica 1982.

REGIONE PIEMONTE (1979), *1° Piano Regionale dei trasporti e delle comunicazioni*.

REGIONE PIEMONTE (1997), *2° Piano Regionale dei trasporti e delle comunicazioni*.

REGIONE PIEMONTE (2004), *3° Piano Regionale dei trasporti e delle comunicazioni*.

REGIONE PIEMONTE (2010), *Accessibilità e Mobilità in Piemonte: la gestione del processo di pianificazione*.

REGIONE PIEMONTE (2007), *Piano territoriale regionale. Quadro di riferimento strutturale.*

REGIONE PIEMONTE (2008), Programma Attuativo Regionale del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS 2007-2013)

REGIONE PIEMONTE (2006), Documento di Programmazione Strategico-Operativa per la politica di coesione 2007-2013

REGIONE PIEMONTE (2008), Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale 2008 -2010

UNIONE CAMERE COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO AGRICOLTURA DEL PIEMONTE (1987), *La Pedemontana. Una strada da non dimenticare*, a cura di Paolo Balistreri e Livio Dezzani.

Completamento della metropolitana torinese

Agenzia Mobilità Metropolitana di Torino (2010) Indagine sulla Mobilità delle persone e sulla Qualità dei trasporti (IMQ 2010) Area metropolita a e Provincia di Torino.

Città di Torino Piano Urbano del Traffico (P.T.U. 95).

Città di Torino Piano Generale del Traffico Urbano (P.G.T.U. 2000) dell'Area Metropolitana Torinese.

Città di Torino (giugno 2002) Piano Urbano del Traffico e della Mobilità delle persone (P.U.T. 2001).

Città di Torino – GTT (settembre 2005) Collegamento ferroviario Linea Torino Ceres con Passante Ferroviario Linea Regionale e collegamento con Venaria Reale.

Città di Torino – GTT – Agenzia per la Mobilità Metropolitana (marzo 2006) La Linea 2 di Metropolitana nel quadro dello sviluppo del Sistema di Trasporto Pubblico di Torino.

Città di Torino – GTT – Agenzia per la Mobilità Metropolitana (marzo 2006), *Scenario strategico del trasporto pubblico torinese.*

Città di Torino. Programma Territoriale Integrato (giugno 2008) Barriera mobile: infrastrutture e qualità della vita nel quadrante Nord-Est di Torino.

Città di Torino, Assessorato all'Urbanistica (giugno 2008).

Città di Torino, Divisione Urbanistica ed Edilizia Privata (ottobre 2010), *Variante n. 200 al PRG. La Linea 2 di Metropolitana e quadrante nord-est di Torino.* Progetto Preliminare Relazione Illustrativa.

Comune di Rivoli (novembre 2010), *Piano Urbano del traffico (P.U.T.)*.

Gruppo Torinese Trasporti S.p.A. Divisione MetroFerro Costruzioni Metro (settembre 2007) Metropolitana automatica di Torino – Linea 1 prolungamento Ovest. Relazione generale del Progetto Preliminare.

Infra.to. (dicembre 2010) La Linea 2 della Metropolitana Automatica di Torino. Analisi dello studio di fattibilità di Giugno 2008.

Infra.to. (Gennaio 2011) La Metropolitana Automatica di Torino. Sintesi dello sviluppo dei progetti.

IRES Piemonte (2008), *Scenari per il Piemonte del 2015. I Quadranti del territorio Piemontese. Le prospettive del Nord-Est*.

IRES Piemonte (2011), *Piemonte Economico Sociale 2010*.

Finpiemonte (dicembre 2010) *Variante 200 e Metro 2 Torino – Condizioni di fattibilità. Rapporto finale*.

Lazzari N., Pavese P.(2011), Come le politiche pubbliche influenzano i prezzi degli immobili? Il caso della Linea uno della metropolitana torinese, paper Aisre.

Osservatorio Regionale delle infrastrutture di mobilità. Scheda tecnica TC01.

Osservatorio Regionale delle infrastrutture di mobilità. Scheda tecnica TC02 Metropolitana automatica di Torino. Tratta funzionale 4: Lingotto (Nizza) – Bendasi.

Osservatorio Regionale delle infrastrutture di mobilità. Scheda tecnica TC03 Metropolitana automatica di Torino. Tratta funzionale 3: Collegno – Cascine Vica.

PROVINCIA DI TORINO - Assessorato alla Pianificazione Territoriale (2005), *Piano Territoriale di Coordinamento*.

PROVINCIA DI TORINO (2008) Un territorio sostenibile ad alta relazionalità. Piano strategico per il territorio interessato dalla direttrice ferroviaria Torino – Lione.

REGIONE PIEMONTE (1979), 1° Piano Regionale dei trasporti e delle comunicazioni.

REGIONE PIEMONTE (1997), 2° Piano Regionale dei trasporti e delle comunicazioni.

REGIONE PIEMONTE (2004), 3° Piano Regionale dei trasporti e delle comunicazioni.

REGIONE PIEMONTE (2010), Accessibilità e Mobilità in Piemonte: la gestione del processo di pianificazione.

REGIONE PIEMONTE (2007), Piano territoriale regionale. Quadro di riferimento strutturale.

REGIONE PIEMONTE (2008), Programma Attuativo Regionale del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS 2007-2013).

Staricco Luca (2011) "Le trasformazioni urbane. Rinnovare la zona Nordest" in: *XII Rapporto su Torino. I legami che aiutano a crescere*. Fondazione Giorgio Rota.

Unione Europea (12 settembre 2001), Libro Bianco La politica europea dei trasporti fino al 2010. Il momento delle scelte, COM (2001) 370.



Direzione Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia
corso Bolzano, 44 - 10121 Torino
Tel. + 39 011 4321428 - fax + 39 011 4324804
e-mail direzioneB08@regione.piemonte.it

Settore Programmazione Negoziata
Via Lagrange, 24 - 10123 Torino
Tel. + 39 011 4323989 - fax + 39 011 4325560
e-mail programmazione.negoziata@regione.piemonte.it

Siti web
www.regione.piemonte.it/sit
www.regione.piemonte.it/edilizia
www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/

